National Association of Women and the Law | **Association nationale de la femme et du droit**
1066 Somerset Ouest/West, Ottawa, ON, K1Y 4T3 Tel/Tél: 613-241-7570 Fax/Télécopieur: 613-241-4657 info@nawl.ca

MÉMOIRE DE L'ASSOCIATION NATIONALE DE LA FEMME ET DU DROIT AU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉQUITÉ SALARIALE

Décembre 2002

Rédigé par: Sheila Gibb

Le présent mémoire a été rédigé par :

Sheila Gibb avec la collaboration de Louise Aucoin, Claude Bernier et Andrée Côté.

CE MÉMOIRE EST ENDOSSÉ PAR :

Comité canadien d'action sur le statut de la femme
Fédération nationale des femmes canadiennes-françaises
Institut canadien de recherches sur les femmes
Réseau d'action des femmes handicapées du Canada

L'ANFD tient à remercier Condition féminine Canada et le Groupe de travail sur l'équité salariale pour leur soutien financier.

L'Association nationale de la femme et du droit (ANFD) est une organisation féministe nationale sans but lucratif qui prend position au nom d'une communauté pancanadienne d'avocates, d'étudiantes en droit, d'universitaires et de personnes ayant en commun un engagement favorable à l'égalité des sexes. L'ANFD travaille depuis 1974 à promouvoir l'égalité des femmes par un travail de recherche, de représentation, de réforme active et d'éducation dans le secteur du droit.

L'ANFD a multiplié les mémoires et présentations orales et écrites à tous les paliers de gouvernement sur les enjeux affectant les Canadiennes, et elle a contribué à faire instaurer des réformes juridiques tant à l'échelon fédéral que provincial. Nous avons fait progresser l'égalité matérielle des femmes dans plusieurs domaines, dont le droit pénal, le droit de la famille et le droit du travail. Nous avons, entre autres succès, réussi à influencer les lois adoptées en matière d'agressions sexuelles, de litiges familiaux, d'équité en matière d'emploi et d'égalité d'accès aux avantages sociaux. L'ANFD a aussi contribué à faire inclure des garanties d'égalité dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'ANFD préconise l'égalité des femmes au moyen de la réforme du droit, tout en reconnaissant que cet objectif prendra différents sens pour différentes femmes. L'ANFD considère que chaque femme vit l'inégalité de façon différente en raison de modes systémiques de discrimination fondés sur le genre, la race, l'ethnicité, la nationalité, la classe sociale, l'orientation sexuelle, les handicaps, l'âge, la langue et d'autres facteurs. Nous croyons qu'il n'y aura d'égalité véritable entre les femmes que lorsque notre société reconnaîtra et valorisera la diversité des femmes. Nous sommes engagées à coopérer avec d'autres organisations pour refléter cette diversité et pour faire progresser vers l'égalité l'ensemble des femmes du Canada.

Table des matières

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS……**6**

1. L'ÉQUITÉ SALARIALE COMME DROIT DE LA PERSONNE……**8**
1.1 OBLIGATIONS INTERNATIONALES 8
1.2 OBLIGATIONS EN DROIT CANADIEN....8

2. L'ÉQUITÉ SALARIALE: UN DROIT MAIS NON UNE RÉALITÉ……..**12**
2.1 LA DÉVALORISATION PERSISTANTE DU TRAVAIL DES FEMMES 12
2.2 ÉQUITÉ SALARIALE ET DISCRIMINATION RACIALE 12
2.3 ÉQUITÉ SALARIALE ET LIMITATIONS FONCTIONNELLES 15

3. PROBLÈMES LIÉS AU MODÈLE ACTUEL……..……**16**
3.1 INACCESSIBILITÉ....17
3.2 DÉLAIS....19
3.3 TERMINOLOGIE IMPRÉCISE....19
3.4 MÉTHODOLOGIE NON PRÉCISÉE 21
3.5 INDÉPENDANCE INSTITUTIONNELLE ET IMPARTIALITÉ 21
3.6 EXIGENCES DE DIVULGATION....23
3.7 AUTRE S FACTEURS DE LITIGES 23
3.8 MANQUE D'APPLICATION 24
3.9 MANQUE DE FINANCEMENT 25
3.10 RÉPONSE INDIVIDUALISÉE À UN PROBLÈME SYSTÉMIQUE 25

4. NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME…….. **26**

5. QUALITÉS DES MODÈLES EXISTANTS EN ONTARIO ET AU QUÉBEC…….……**27**
5.1 MODÈLES EXHAUSTIFS ET PROACTIFS 27
5.2 APPLICATION PAR UNE COMMISSION INDÉPENDANTE ET SPÉCIALISÉE....28
5.3 ASSIGNATION AUX SYNDICATS D'UN RÔLE DIRECT DANS LA NÉGOCIATION ET L'APPLICATION....28

6. L'ANFD RECOMMANDE L'ADOPTION D'UN MODÈLE EXHAUSTIF ET PROACTIF D'ÉQUITÉ SALARIALE……..**29**
6.1 AFFIRMATION DE L'ÉQUITÉ SALARIALE COMME DROIT FONDAMENTAL DE LA PERSONNE 29
6.2 COUVERTURE CLAIRE, EXHAUSTIVE ET PROACTIVE 30
6.2.1 Langage clair....30
6.2.2 Couverture complète....31
6.2.3 Mécanismes proactifs 32
6.3 MÉTHODOLOGIE EFFICACE....33
6.3.1 Évaluation des emplois....33
6.3.2 Réajustement des salaires....34
6.3.3 Calendrier des paiements correctifs 35
6.4 MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET D'APPLICATION EFFICACES ET ACCESSIBLES 35
6.4.1 Délais proactifs....35
6.4.2 Inspections menées au hasard 36
6.4.3 Versement d'intérêts....36
6.4.4 Une commission spécialisée distincte et indépendante....36
6.4.5 Accessibilité....37
6.5 PARTICIPATION DES SYNDICATS AUX NÉGOCIATIONS ET À L'APPLICATION....38
6.6 SÉPARATION DES NÉGOCIATIONS DE LA CONVENTION COLLECTIVE 38
6.7 FINANCEMENT DE L'ÉQUITÉ SALARIALE 38
6.8 FORMATION 38
6.9 APPROCHE SYNTHÉTIQUE....39

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

L'ANFD considère que le gouvernement fédéral doit remplacer le mécanisme fédéral actuel d'équité salariale par une loi exhaustive et proactive d'équité salariale. Le présent modèle fondé sur les plaintes est inefficace et inaccessible pour la majorité des Canadiennes. Sa terminologie ambiguë, sa méthodologie non spécifiée et son manque de mécanismes d'application ont entraîné des délais interminables, des périodes inacceptables d'attente des rajustements salariaux et, dans bien des cas, une absence complète de solutions de rechange pour les plaignantes en matière d'équité salariale. Pour ces raisons, l'ANFD recommande à l'administration fédérale de prendre des mesures pour remédier à cette situation en se dotant d'une loi claire et proactive en matière d'équité salariale.

À cette fin, l'ANFD incite fortement le législateur à adopter une loi spécifique sur l'équité salariale qui comprendrait les éléments suivants :

1. Une reconnaissance du fait que, malgré les lois interdisant la discrimination, les femmes connaissent encore l'inégalité au travail, la ségrégation professionnelle et une dévalorisation systématique de leur travail.
2. Une reconnaissance du fait que les femmes « racialisées » subissent une discrimination additionnelle et connaissent une forme plus grave de désavantage économique que les femmes des ethnies dominantes.
3. Une reconnaissance du fait que les violations de l'équité salariale découlent d'une discrimination systémique et qu'elles appellent, à ce titre, des solutions systémiques. La nouvelle loi régissant l'équité salariale doit reposer sur des mécanismes proactifs réglementaires et pas seulement sur des procédures de plaintes individuelles.
4. Une affirmation du fait que l'équité salariale constitue un droit fondamental de la personne, protégé par la *Charte canadienne des droits et libertés* et par le droit international en matière de droits de la personne.
5. Une reconnaissance du caractère essentiel de l'équité salariale comme mécanisme garantissant les droits des femmes et d'autres groupes désavantagés à l'égalité constitutionnelle.
6. Des dispositions exhaustives et proactives d'équité salariale qui exigent de tous les employeurs soumis aux normes fédérales la création et la mise en œuvre, de concert avec les syndicats le cas échéant, d'un plan et d'un programme d'équité salariale.
7. Une couverture complète de l'ensemble des lieux de travail soumis aux normes fédérales qui: 1) protège tout le personnel, y compris les travailleuses et travailleurs à temps partiel, occasionnels, saisonniers et contractuels, 2) garantit l'application du programme au-delà de toute éventuelle sous-traitance ou changement subséquent de propriétaire, et 3) s'applique au Programme des contrats fédéraux.

8. Une méthodologie efficiente pour les évaluations d'emplois, les comparaisons d'emplois, les rajustements salariaux et le calendrier des versements correctifs.
9. De vigoureux mécanismes de contrôle et d'application, y compris des échéanciers précis, des inspections menées au hasard et l'autorité d'accorder des intérêts.
10. La participation des syndicats à l'ensemble du processus de l'équité salariale et, notamment, leur implication dans la négociation et l'application des programmes d'équité salariale.
11. Des procédures accessibles aux femmes non syndiquées, ainsi qu'aux travailleuses à temps partiel, occasionnelles, saisonnières et contractuelles.
12. Des dispositions prévoyant la divulgation continue aux membres du personnel et à leurs agents négociateurs de renseignements pertinents à l'égalité salariale.
13. La création d'une commission distincte de l'équité salariale et d'un tribunal spécialisé qui soit indépendant et impartial.
14. La mise sur pied d'un organisme de consultation et de représentation qui favorisera l'accès à l'équité salariale en aidant les femmes, et particulièrement les femmes non syndiquées et les femmes racialisées, à obtenir le respect de leurs droits.
15. L'allocation de fonds destinés à financer les rajustements salariaux dans la Fonction publique fédérale.
16. Une reconnaissance que l'équité salariale, une fois réalisée, doit être maintenue.

L'ANFD espère qu'une loi fédérale dotée des propositions précitées permettra au processus d'équité salariale de sortir du marasme de litiges où s'est enfoncé le système actuel, afin de devenir un moyen efficace d'application d'un droit reconnu de la personne. L'ANFD soutient en effet qu'une loi claire, exhaustive et proactive fera beaucoup pour accorder réellement aux Canadiennes le droit fondamental de la personne que leur promettent depuis des années des instruments internationaux et nationaux : l'équité salariale.

1. L'ÉQUITÉ SALARIALE COMME DROIT DE LA PERSONNE

L'équité salariale est un droit humain fondamental et un mécanisme crucial pour qui veut assurer le plein respect et la promotion des droits constitutionnels des femmes à l'égalité.[1] Il s'agit du droit à recevoir une rémunération égale pour un travail de valeur égale et du droit à un emploi exempt de discrimination. Tout comme les femmes possèdent le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne et le droit à un traitement égal devant la loi, les femmes ont également droit à une rémunération proportionnelle à la valeur de leur travail. L'équité salariale n'est ni une prime à distribuer en période de boom économique, ni un stratagème pour se procurer des gains fortuits. L'équité salariale, c'est plutôt une façon de corriger une longue histoire de discrimination dans l'emploi, au nom de principes fondamentaux de droits de la personne. Avec l'équité en matière d'emploi et les normes contre la discrimination en milieu de travail, l'équité salariale est une mesure essentielle de l'égalité réelle des femmes dans la société canadienne.

1.1 Obligations internationales

L'équité salariale est reconnue de longue date à l'échelle internationale comme un droit fondamental de la personne. Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, qui fait partie de la *Déclaration internationale des droits de l'homme* et a été ratifié par le Canada en 1976, garantit le droit de toute personne à une rémunération égale pour un travail de valeur égale.[2] Plusieurs autres instruments internationaux, également ratifiés par le Canada, expriment la même garantie.

Ces instruments internationaux affirment l'obligation qui incombe au Canada de réaliser l'équité salariale, mais aussi son obligation d'adopter des mesures dynamiques à cette fin. Par exemple, on peut lire à l'article 2 de la *Convention concernant l'égalité de rémunération (O.I.T. No 100)*, ratifiée par le Canada en 1972 :

1. Chaque Membre devra, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

2. Ce principe pourra être appliqué au moyen:
   a) soit de la législation nationale;
   b) soit de tout système de fixation de la rémunération établi ou reconnu par la législation;

[1] Pour une analyse détaillée de l'équité salariale comme droit fondamental de la personne, veuillez consulter M.A. Young, *Pay Equity: A Fundamental Human Right*, Ottawa, Condition féminine Canada, 2002 [ci-après *Young*].

[2] *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, A.G. rés. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (N° 16) 49, Doc. U.N. A/6316 (1966), 993 R.T.N.U. 3, *entré en vigueur* le 3 janv. 1976, sous-alinéa 7(a)(i).

c) soit de conventions collectives passées entre employeurs et travailleurs;
d) soit d'une combinaison de ces divers moyens.[3]

La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)*, ratifiée par le Canada en 1981, mandate de façon semblable les États signataires à prendre « toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi », afin d'assurer aux femmes l'égalité de rémunération et de prestation pour un travail d'égale valeur.[4] La *CEDAW* impose aux États parties une obligation concrète de prendre les mesures nécessaires pour que les droits des femmes ne soient pas brimés par des pratiques discriminatoires en milieu de travail et ailleurs. De fait, dans son *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, le gouvernement fédéral reconnaît que la CEDAW appelle des mesures d'action positive pour pallier l'oppression historique des femmes. À leur tour, la *Déclaration* et le *Programme d'action de Beijing*, adoptés lors de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, exigent des gouvernements l'adoption de mesures destinées à garantir les droits des femmes et des hommes à une rémunération égale pour un travail égal ou de valeur égale.[5]

L'article 2 de la *Convention concernant la discrimination (emploi et profession)* (O.I.T. No 111), ratifiée par le Canada en 1964, adopte une optique parallèle : « Tout Membre pour lequel la présente Convention est en vigueur s'engage à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière. »[6]

Les dispositions de la *Convention concernant la discrimination* et des autres instruments internationaux précités doivent être reconnues et respectées par le gouvernement canadien. En ratifiant ces instruments, le gouvernement canadien s'est assigné l'obligation de les respecter. Dans son document *À l'aube du XXI^e siècle : plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, le gouvernement fédéral se reconnaît tenu à ses obligations internationales, plus particulièrement celles prescrites par la *CEDAW*.[7]

1.2 Obligations en droit canadien

En plus de ses obligations internationales, le gouvernement canadien a des obligations au chapitre de l'équité salariale qui relèvent du droit canadien.

---

[3] *Convention concernant l'égalité de rémunération (O.I.T. no 100), 165 R.T.N.U.* 303, *entrée en vigueur* le 23 mai 1953, article 2.
[4] *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, le 18 décembre 1979, U.N.T.S. 1981 No. 20378, art. 11(1) à 18 (*entrée en vigueur* le 3 septembre 1981).
[5] *Déclaration et Programme d'action de Beijing*, art. 167 et 180.
[6] *Convention sur la discrimination (emploi et profession)*, 1960, art. 2.
[7] *À l'aube du XXI^e siècle: plan fédéral pour l'égalité entre les sexes,* Ottawa, Condition féminine Canada, 1995, par. 406 [ci-après *Plan fédéral*].

Le gouvernement fédéral a créé une obligation de réaliser l'équité salariale lorsqu'il a adopté la *Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDR)* de 1977.[8] Aux termes du paragraphe 11(1) de la *LCDR*, « Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes. » Le paragraphe 11(5) précise ce point en ajoutant : « des considérations fondées sur le sexe ne sauraient motiver la disparité salariale. » L'adoption unanime de la *LCDR* par le Parlement souligne l'importance de l'obligation qui incombe au gouvernement fédéral de faire de l'équité salariale une réalité.

Un autre indice de l'importance de cette obligation est son caractère quasi-constitutionnel. De fait, comme l'a indiqué la Cour suprême du Canada dans *Procureur général du Canada c. Mossop :* « Il est bien établi que les lois portant sur les droits de la personne sont par nature quasi-constitutionnelles. » Le juge Evans a directement appliqué ce principe au système fédéral d'équité salariale dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Alliance de la Fonction publique du Canada*,[9] lorsqu'il a mentionné le caractère quasi-constitutionnel du paragraphe 11(1) de la *LCDR*. Donc, à titre de droit de la personne inscrit dans la loi avec un statut quasi-constitutionnel, le paragraphe 11(1) doit être soutenu de façon conforme aux valeurs d'une société libre, juste et démocratique.

Tout ensemble de lois régissant l'équité salariale sera examiné à la lumière de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Entre autres, on peut lire au paragraphe 15(1) de la *Charte* :

> 15(1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Selon l'interprétation qu'en a faite la Cour suprême du Canada, le paragraphe 15(1) ne se limite pas à prescrire une égalité formelle entre femmes et hommes mais aussi et surtout leur égalité matérielle. De plus, les garanties d'égalité en cause ne peuvent être rejetées pour de seules considérations financières ou de commodité.[10] À ce titre, une violation de l'équité salariale ne peut être justifiée pour de seules raisons financières.

Un autre motif à l'adoption de mesures législatives par le gouvernement fédéral en vue d'instaurer réellement l'équité salariale est son engagement national à l'égard d'une analyse comparative entre les sexes. Dans son *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* de 1995, le gouvernement fédéral a créé le concept de l'analyse comparative entre les sexes comme outil visant à pallier la discrimination à l'endroit des femmes. Le

---

[8] *Loi canadienne sur les droits de la personne*, 1985, c. H-6.
[9] [2000] 1 C.F. 146, à 187.
[10] *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, à 709.

gouvernement a indiqué aux législateurs la nécessité de soumettre les politiques adoptées à une analyse comparative entre les sexes à chacune des étapes du processus législatif :

> L'analyse comparative entre les sexes est fondée sur le principe que les politiques ne peuvent être séparées de leur contexte social et que les questions sociales sont indissociables des questions économiques. L'analyse de l'impact social, y compris l'analyse comparative entre les sexes, ne doit pas constituer simplement une arrière-pensée et n'être effectuée qu'une fois que les coûts et les avantages ont été évalués, mais doit faire partie intégrante de toute analyse rigoureuse des politiques.[11]

Un des arguments cités par le gouvernement à l'appui de l'analyse comparative entre les sexes est le fait que bien des femmes touchent toujours un salaire inégal pour un travail d'égale valeur.[12] De fait, un des principaux objectifs du *Plan fédéral* consiste à améliorer l'autonomie et le mieux-être financiers des femmes.[13]

De plus, le *Plan fédéral* souligne spécifiquement l'importance d'améliorer le statut économique et les conditions d'emploi des employées de l'administration fédérale au Huitième Objectif du Plan, qui consiste à « Faire avancer l'égalité entre les sexes pour les employées et employés des ministères et organismes fédéraux ». Au su de cet objectif, il est particulièrement important que le gouvernement tienne compte, au moment où il réforme la législation fédérale portant sur l'équité salariale, des inégalités de salaire que subissent présentement les femmes qui travaillent pour des employeurs soumis aux normes fédérales.

Le ministère fédéral de la Justice a développé le concept de l'analyse comparative entre les sexes dans son *Guide sur l'analyse visant l'égalité des sexes*, publié en 1998 :

> L'analyse visant l'égalité des sexes est un processus qui aide à repérer et à corriger des problèmes d'inégalité entre les sexes qui peuvent surgir dans des politiques, des programmes et des dispositions législatives. Elle est fondée sur une appréciation de la réalité continue de l'inégalité des femmes dans la société canadienne et sur la reconnaissance que nos principes et nos règles juridiques se sont traditionnellement appuyés sur des valeurs et des postulats à propos des rôles sexuels indiqués qui restreignent les choix et la liberté d'action des femmes. L'analyse visant l'égalité des sexes a pour objet de remplacer ces postulats par un examen de la situation particulière des femmes dans toutes les facettes de la société comme dans le marché du travail, dans la famille et dans la communauté et, ainsi, de formuler des lois, des politiques et des programmes qui répondent aux besoins et aux priorités des femmes.[14]

---

[11] R. McKinley, *Gender Analysis of Policy* (Draft), Ministry of Women's Affairs, Nouvelle-Zélande, 1993, cité dans le *Plan fédéral,* p. 18.
[12] *Plan fédéral, supra* note 7, p. 39.
[13] *Ibid.*, Objectif 2.
[14] Ministère fédéral de la Justice, *Guide sur l'analyse visant l'égalité des sexes,* Ottawa, Ministère de la Justice, 1998, à 2.

Le ministère de la Justice fait remarquer que l'analyse visant l'égalité des sexes doit être prise en compte à chaque étape de l'élaboration des politiques et des programmes du gouvernement, non seulement pour éviter de futurs problèmes ou litiges, mais également en raison de ses engagements éthiques et de l'importance de reconnaître la diversité et la dignité de tous les membres de la société.[15] Il souligne en particulier l'importance de l'analyse comparative entre les sexes dans le processus de rédaction législative. Le libellé de nouvelles clauses portant sur l'égalité salariale ne fait pas exception à cette règle.

De fait, comme le précise le ministère de la Justice, le gouvernement fédéral « s'engage à analyser ses lois et ses politiques futures pour déterminer si elles risquent d'avoir des conséquences inégales entre les femmes et les hommes. Il s'engage aussi à adopter des stratégies qui font avancer l'égalité entre les sexes. » Le gouvernement fédéral doit donc honorer cet engagement à chacune des étapes du processus législatif en matière d'équité salariale.

La Cour suprême du Canada a elle aussi indiqué que l'égalité en milieu de travail était un objectif important auquel devaient s'astreindre les employeurs. Dans la célèbre cause de 1999 impliquant des pompiers-forestiers, souvent connue sous l'appellation de *Meiorin*, (*Colombie-Britannique c. Syndicat des fonctionnaires et des employés de service du gouvernement de la Colombie-Britannique*), qui portait sur les exigences professionnelles et leurs répercussions sur les femmes, la Cour a déclaré que les employeurs devaient « intégrer des conceptions d'égalité aux normes du milieu de travail ». Cela correspond aussi à l'obligation imposée aux employeurs assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* d'identifier et de voir à éliminer les obstacles à l'emploi pour les groupes visés par cette loi, dont les femmes.

En juin 2000, le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP)*, présidé par l'honorable Gérard Laforest, a publié son rapport et ses recommandations quant aux changements proposés à la *LCDP*. Le Comité a proposé d'inclure dans la *LCDP* une obligation d'assurer l'égalité, écrivant notamment : « …il est temps de formuler le texte de la Loi de façon plus positive et d'imposer aux employeurs et aux fournisseurs de services l'obligation de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination de façon semblable à celle dont le *Code canadien du travail* confère aux employeurs l'obligation générale de protéger la santé et la sécurité de leurs employés au travail. »[16] L'ANFD favorise cette optique et recommande qu'elle serve d'inspiration dans la rédaction de la future loi sur l'équité salariale. De fait, eu égard à la discrimination de longue date et persistante que subissent les femmes dans les lieux de travail, il incombe au gouvernement fédéral d'adopter des mesures législatives pour pallier cette inégalité et s'assurer que les employeurs modifient leurs pratiques et leurs habitudes.

L'ANFD considère qu'eu égard aux obligations et aux engagements précités, le gouvernement canadien a une obligation concrète d'adopter une législation qui palliera

[15] *Ibid.*
[16] Ministère fédéral de la Justice, *La promotion de l'égalité, une nouvelle vision*, Ottawa, Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne, 2000, p. 11 [ci-après *La promotion de l'égalité*].

l'inégalité systémique des femmes dans la population active. Le gouvernement du Canada doit adopter une loi qui imposera aux employeurs et aux fournisseurs de services le devoir de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination dans les milieux de travail. Plus précisément, il doit adopter une loi qui forcera les employeurs à éliminer la discrimination salariale, tout comme il a adopté une loi qui force les employeurs à éliminer toute discrimination dans leurs pratiques d'embauche et de promotion. L'adoption d'une législation proactive d'équité salariale est une étape essentielle dans le projet d'assurer l'égalité des femmes dans les milieux de travail et de garantir les droits des femmes à l'égalité aux termes de l'article 15 de la Constitution canadienne.

2. L'ÉQUITÉ SALARIALE: UN DROIT MAIS NON UNE RÉALITÉ

2.1 La dévalorisation persistante du travail des femmes

En dépit de l'article 11(1) de la *LCDP* et de l'obligation du gouvernement canadien en la matière, l'équité salariale n'est toujours pas un fait accompli. Les femmes qui travaillent à temps plein continuent de gagner 72,5 % du revenu des hommes,[17] et la majorité des ménages à faible revenu sont toujours dirigés par des femmes.[18] Nombre de facteurs contribuent à cette différence de revenus entre femmes et hommes, mais les inégalités de salaire en sont la principale cause, expliquant près de la moitié de cette disparité.

Sous le régime législatif actuel, peu de femmes ont le temps et les ressources pour déposer des plaintes en matière d'équité salariale. En règle générale, la résolution des plaintes s'étale sur tellement d'années que les syndicats comptent parmi les seules parties à disposer de ressources suffisantes pour mener à terme de telles démarches. Peu de travailleuses non syndiquées ont la possibilité de loger des plaintes d'équité salariale, et les femmes syndiquées qui le font doivent habituellement attendre une décision durant plusieurs années. Le mécanisme actuel d'application de l'équité salariale actuel s'arrache rarement à la paralysie. Il n'offre pas de solution véritable à la majorité des femmes aux prises avec un problème de discrimination salariale au travail.

2.2 Équité salariale et discrimination raciale

Si le mécanisme actuel d'application de l'équité salariale n'offre pas grand chose à la majorité des femmes qui éprouvent une discrimination salariale, il en offre encore moins aux femmes « racialisées ». Les femmes dont l'origine raciale est soulignée souffrent d'une forme de désavantage économique plus grave que leurs homologues non racialisées. En plus d'une discrimination fondée sur le genre, ces femmes en connaissent une autre fondée sur leur couleur ou leur origine ethnique, qui les rend encore plus vulnérables aux inégalités économiques. Dans les faits, De Wolff parle d'une

[17] Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, *Gains des hommes et des femmes*, 1997, N° de catalogue 13-217-XPB.
[18] Statistique Canada, *Femmes au Canada 2000: rapport statistique fondé sur le sexe*, Ottawa, Ministre de l'Industrie, 2000) [ci-après *Femmes au Canada*].

« polarisation des revenus » entre les femmes racialisées et non racialisées.[19] Toutefois, des études indiquent que cet écart pourrait être réduit par la mise en œuvre de lois sur l'équité salariale qui tiendraient compte de la discrimination salariale fondée sur la race.[20]

En conséquence, non seulement les problèmes spécifiques des femmes racialisées doivent-ils être analysés plus avant, mais ils doivent aussi être reconnus et pris en compte dans le nouveau régime législatif d'équité salariale. Pour contribuer à une telle avancée, nous aborderons maintenant les problèmes particuliers aux femmes racialisées.

Présentement, 1,6 million de femmes canadiennes, soit environ 11 pour cent de la population féminine du Canada, s'identifient comme membres de minorités visibles.[21] Ces femmes doivent faire face à des formes additionnelles de discrimination qui exacerbent les conditions existantes d'infériorité économique que connaissent les femmes en général.

Effectivement, selon Statistique Canada, ce sont les femmes de minorités visibles qui gagnent les revenus totaux les plus bas, toutes catégories confondues. En 1995, le revenu total des femmes de minorités visibles de 15 ans et plus se chiffrait en moyenne à 16 600 $, en comparaison de 19 500 $ pour les femmes n'appartenant pas à une minorité visible. En contrepartie, les hommes de minorités visibles gagnaient un revenu total moyen de 23 600 $.[22]

De plus, les femmes de minorités visibles ont tendance à gagner moins de revenus d'emploi que les autres femmes. En 1995, le revenu d'emploi moyen des femmes de minorités visibles travaillant à temps plein toute l'année était de 27 500 $, 3 000 $ de moins que celui des femmes n'appartenant pas à une minorité visible.[23] La situation est encore plus grave pour les femmes de minorités visibles ayant certaines origines ethniques. Par exemple, les femmes latino-américaines et coréennes employées à temps plein toute l'année ont gagné moins de 23 000 $ en 1995. Ce montant est de beaucoup inférieur à ceux gagnés par les hommes de minorités visibles, qui ont gagné en moyenne 36 088 $ en 1995, et aux revenus des hommes n'appartenant pas à une minorité visible, qui ont gagné en moyenne 43 200 $ cette année-là.[24]

La situation des femmes autochtones est particulièrement sévère en termes de revenus. En 1996, le revenu total moyen des femmes autochtones était de 13 300 $, soit plus de 6 000 $ de moins que les femmes n'appartenant pas à une minorité visible.

---

[19] A. De Wolff, « The Face of Globalization: Women Working Poor in Canada » (2000) *Cahiers de la femme*, vol. 20, n° 3, 54, à 55.
[20] Voir p. ex. J. Lapidus et D.M. Figart, « Remedying 'Unfair Acts': U.S. Pay Equity by Race and Gender » (1998) *Feminist Economics* , vol. 4, n° 3, 7.
[21] *Ibid*. , p. 19.
[22] *Ibid*. , p. 231.
[23] *Ibid*. , p. 230.
[24] *Ibid*. Il est important de noter que, comme ces statistiques s'en tiennent aux revenus d'emplois à temps plein pendant toute l'année, elles effleurent à peine la surface du problème. On n'y tient pas compte du fait que plusieurs femmes de minorités visibles sont particulièrement sous-payées pour leur travail accompli à temps partiel ou sur une base saisonnière.

Certaines universitaires s'interrogent quant à l'effet que peut avoir une loi conventionnelle d'équité salariale sur les formes particulières de discrimination salariale infligées aux femmes racialisées.[25] Par contre, d'autres font valoir que, même s'il est illusoire de croire que le droit peut résoudre à lui seul les problèmes de tout groupe marginalisé, [TRADUCTION]« le droit peut gérer quelques-unes des manifestations les plus évidentes de discrimination fondée sur la race et le genre en matière d'emploi ».[26]

Cependant, pour que le droit puisse jouer ce rôle, il faut d'abord rappeler que la race et le genre ne sont pas des sphères d'expérience mutuellement exclusives.[27] Elles fonctionnent plutôt de concert, comme un tout, créant une identité dans laquelle l'une ne va pas sans l'autre de même qu'une forme de discrimination qui ne peut être simplement assignée aux catégories de racisme et de sexisme. Ignorer cet aspect reviendrait à confondre les expériences de toutes les femmes, les « essentialiser », sans égard à la race ou à d'autres caractéristiques définissant leurs expériences de vie.

Les dispositions actuelles de la *LCDR* en matière d'équité salariale ne font aucune mention des problèmes particuliers que vivent les femmes racialisées. En conséquence, comme le souligne Ashiagbor, cette loi [TRADUCTION] « ne suffit pas à prendre en compte le désavantage des femmes qui font face à des obstacles différents dus à l'interaction entre la race et le genre ».[28]

Pour cette raison, l'ANFD soutient que la nouvelle loi fédérale régissant l'équité salariale doit reconnaître expressément le fait que les femmes racialisées font face à des formes additionnelles de discrimination et vivent des formes particulières de désavantage économique, et qu'elle doit prévoir des mécanismes pour prévenir cette discrimination et ce désavantage et pour y remédier.

Effectivement, le gouvernement a une obligation en ce sens. Le droit à un salaire égal pour un travail égal a été expressément garanti aux personnes de toute race, couleur ou origine nationale ou ethnique par la *Convention internationale sur toutes les formes de discrimination raciale,* ratifiée par le Canada en 1970.[29]

De plus, le Canada a endossé la *Déclaration* et le *Programme d'action* adoptés par la Conférence mondiale de l'ONU contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, qui s'est tenue à Durban (Afrique du Sud) du 31 août au 2 septembre 2001. Dans le *Programme d'action*, les États ont exprimé leur engagement à reconnaître les effets que la discrimination, la marginalisation et

---

[25] Voir p. ex. J. Kainer, « Pay Equity Strategy and Feminist Legal Theory: Challenging the Bounds of Liberalism » (1995) *Revue juridique La femme et le droit*, n° 8, 440, pp. 460-462.
[26] D. Ashiagbor, « The Intersection between Gender and 'Race' in the Labour Market: Lessons for Anti-Discrimination Law ». In A. Morris et T. O'Donnell, éds, *Feminist Perspectives on Employment Law*, Londres, Cavendish Publishing Ltd., 1999, p. 139 [ci-après « Ashiagbor »].
[27] *Ibid*.
[28] *Ibid.,* p. 143.
[29] *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 660 R.T.N.U. 195, *entrée en vigueur* le 4 janvier 1969, sous-alinéa 5(e)(i).

l'exclusion sociale ont eus et continuent d'avoir sur plusieurs groupes raciaux et se sont engagés à prendre des mesures appropriées en matière d'emploi en vue de prévenir la discrimination raciale (Article 48). Plus particulièrement, le *Programme d'action* engage vivement les États à soutenir la création de lieux de travail exempts de discrimination grâce à une stratégie multiforme associant le respect des droits de l'homme, l'éducation du public et la communication sur les lieux de travail, et la promotion des droits des travailleurs qui sont en butte au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée (article 104(a)). De même il « engage vivement les États à accorder une attention particulière, lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre les lois et des mesures visant à renforcer la protection des droits des travailleurs, à l'absence grave de protection voire dans certains cas à l'exploitation des travailleurs, comme dans le cas des personnes victimes de traite et des migrants clandestins, qui les rend plus vulnérables à de mauvais traitements, tels que la claustration dans le cas des travailleurs domestiques et l'affectation à des *travaux* dangereux et *mal rémunérés »* (Article 105; c'est nous qui *soulignons*).

Le Canada s'est donc engagé, sur la scène internationale, à prendre les mesures nécessaires pour prévenir et corriger les manifestations de racisme en milieu de travail et, en particulier, la discrimination salariale qui touche les minorités raciales. Cet engagement doit servir à interpréter les obligations constitutionnelles existantes du gouvernement canadien afin de s'assurer du respect des droits à l'égalité des travailleuses autochtones et de couleur. L'ANFD considère que le gouvernement doit adopter des mesures positives pour s'assurer que les femmes de ces groupes désavantagés sont protégées de la discrimination salariale fondée sur leur couleur, leur origine ethnique ou d'autres caractéristiques personnelles servant de prétexte à la discrimination raciale en milieu de travail. L'équité salariale est un droit fondamental pour toutes les femmes; il est impératif qu'il soit défendu, notamment pour les femmes racialisées, qui sont disproportionnellement affectées par la discrimination en milieu de travail.

2.3 Équité salariale et limitations fonctionnelles

Les personnes désavantagées sont celles qui subissent le plus de discrimination en milieu de travail. Ainsi, à l'instar des femmes racialisées, les femmes qui vivent avec une limitation fonctionnelle sont exceptionnellement touchées par la discrimination dans leurs lieux de travail. Cette discrimination entraîne un désavantage économique.

De fait, il existe un fossé important entre les revenus de personnes ayant des limitations fonctionnelles et ceux de leurs homologues qui n'en ont pas. Selon *l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu*, en 1998, les revenus annuels moyens des femmes handicapées étaient de 7 190 $ en comparaison de 17 310 $ pour les femmes non handicapées.[30] Il importe de remarquer qu'en plus de cette différence de salaire les femmes handicapées doivent souvent faire face à un désavantage économique supplémentaire : elles doivent fréquemment assumer le coût des mesures de soutien que

[30] Voir *Vers l'intégration des personnes handicapées: un rapport du gouvernement du Canada* (décembre 2002), p. 38-39.

nécessite leur limitation fonctionnelle, soit les appareils et aides techniques et les modifications au milieu de travail.

L'ANFD considère que les préoccupations spécifiques aux femmes handicapées doivent être reconnues et prises en ligne de compte dans tout nouveau régime législatif d'équité salariale. Le gouvernement doit adopter des mesures positives pour s'assurer que les femmes handicapées sont protégées de toute discrimination salariale fondée sur leur limitation fonctionnelle ou sur toutes autres caractéristiques personnelles servant de fondement à une discrimination en milieu de travail.

La nouvelle loi sur l'équité salariale doit reposer sur le caractère essentiel de l'équité salariale comme mécanisme de défense des droits constitutionnels à l'égalité des femmes et des autres groupes désavantagés, y compris les femmes handicapées.

3. PROBLÈMES LIÉS AU MODÈLE ACTUEL

L'engagement du Canada à prévenir et à corriger la discrimination salariale contre les femmes, et notamment les femmes racialisées, n'a pas de contrepartie dans le régime fédéral actuel d'équité salariale.

Le présent modèle fédéral d'équité salariale est régi par l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne.* Selon le paragraphe 11(1), « constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes ».

Aux termes de la *LCDR,* lorsque des employées ou des syndicats croient qu'un employeur contrevient à l'article 11, ils peuvent déposer une plainte devant la Commission canadienne des droits de la personne pour fins d'enquête. Après avoir examiné la plainte, la Commission décidera soit de rejeter la plainte, d'approuver un règlement ou de renvoyer la cause en conciliation ou au Tribunal canadien des droits de la personne.

Même si, à première vue, le modèle fondé sur les plaintes peut sembler efficace et juste, en réalité, le système actuel est d'une lenteur et d'un manque d'équité inacceptables. Le processus d'acheminement des plaintes est semé de délais à chaque étape, habituellement occasionnés par des procédures interminables liées à des imprécisions de la loi. L'ANFD est d'avis qu'il est important de prendre en considération les sources des délais et des litiges et les problèmes qui en découlent, pour que ces problèmes ne refassent pas surface dans la nouvelle législation fédérale.

3.1 Inaccessibilité

L'inaccessibilité est un des principaux problèmes inhérents au mécanisme fédéral actuel d'équité salariale. Les modalités de traitement des plaintes en matière d'équité salariale

empêchent à toutes fins pratiques le dépôt d'une plainte par une simple employée, à moins que celle-ci soit extrêmement patiente, bien informée et ingénieuse. En outre, étant donné que la majorité des causes s'étirent sur plusieurs années, l'employée qui dépose une plainte doit disposer d'une bourse très bien garnie.

Bien entendu, peu d'employées peuvent réellement se permettre d'intenter contre une grande entreprise une plainte qui durera plusieurs années. Il est donc très exceptionnel de voir une employée déposer ce genre de plainte. Ce sont plutôt les syndicats qui déposent la grande majorité des plaintes liées à l'équité salariale et intentent des poursuites. Malheureusement, cela implique que les employées non syndiquées se voient, à toutes fins pratiques, évincées du processus de plaintes en matière d'équité salariale. Comme le souligne la CCDP, les femmes « qui font du travail essentiellement féminin dans des lieux de travail non syndiqués sous réglementation fédérale profitent peu des dispositions législatives sur la parité salariale. »[31] Ces femmes manquent de ressources, non seulement pour déposer des plaintes, mais aussi pour vérifier la conformité de leur employeur au régime et pour contester ses pratiques de comparaison et d'évaluation d'emplois.

Les délais interminables associés aux causes d'équité salariale sont une des principales raisons qui empêchent pratiquement les employées de déposer des plaintes sous le régime actuel. En 2001, la Commission a souligné dans son analyse du régime d'équité salariale, intitulée *Le temps d'agir*, que les allégations d'infractions aux normes des droits de la personne entraînent fréquemment des réactions de défense, qui se traduisent généralement par des litiges et des délais interminables. Une plainte déposée contre Bell Canada par des employées individuelles de Bell, qu'est venue rejoindre une plainte pour discrimination systémique logée conjointement par l'Association canadienne des employés de téléphone, le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier et Femmes-Action, au nom de 20 000 personnes, illustre particulièrement ce problème, sans pour cela constituer un exemple isolé.

Il y a près de 15 ans que la cause *Bell Canada* s'éternise, depuis le dépôt de la première plainte pour discrimination salariale. Au départ, les parties ont amorcé avec succès une étude conjointe sur l'équité salariale. Mais une fois cette étude menée à terme, elles n'ont pas réussi à s'entendre sur la somme à verser pour corriger la discrimination salariale confirmée par l'étude. La médiation subséquente a échoué, et la plainte a été portée devant le Tribunal des droits de la personne en 1996.

Depuis lors, Bell Canada a freiné les procédures – de même que d'autres procès en cours touchant l'équité salariale – en invoquant au moins onze motions de forme sur des sujets allant du droit des syndicats à déposer de telles plaintes à, plus récemment, l'indépendance institutionnelle du Tribunal. En mai 2001, la Cour d'appel fédérale a déclaré le Tribunal indépendant au plan institutionnel, autorisant de ce fait la poursuite de la cause *Bell Canada*, ainsi que celle de plusieurs autres causes accumulées. Ces manœuvres ont cependant eu des répercussions néfastes. Non seulement les employées de Bell Canada attendent-elles toujours les versements correctifs pour discrimination

[31] Commission canadienne des droits de la personne, *Le temps d'agir : Rapport spécial au Parlement sur l'équité salariale* (février 2001), p. 6 [ci-après *Le temps d'agir*].

salariale près de 15 ans plus tard, mais d'autres employées ont été, dans les faits, découragées de déposer leurs propres plaintes. Peu de personnes ont les moyens et les ressources nécessaires pour mener une plainte à terme pendant 15 ans de procédures.

Comme peu d'employées désirent ou peuvent entreprendre un litige aussi prolongé, le système fondé sur les plaintes se traduit par une mise en œuvre inégale des dispositions en matière d'équité salariale, ce qui soulève des questions importantes en regard de la *Charte.* De plus, l'inaccessibilité du système actuel d'équité salariale semble violer les engagements internationaux et nationaux du Canada à réaliser l'équité salariale.

3.2 Délais

Les délais et leurs coûts afférents sont manifestement responsables en grande partie de l'inaccessibilité du système fédéral actuel d'équité salariale.

Comme l'a souligné la CCDP, les dispositions actuelles en matière d'équité salariale abondent en possibilités inhérentes de délais et en incitations à cet effet. Les paramètres ambigus d'une législation fondée sur les plaintes attisent grandement les litiges, et il n'existe pas de mesures incitatives pour éviter de tels délais. En fait, comme le Tribunal n'a pas l'autorité expresse d'accorder des intérêts, l'incitation fonctionne en sens inverse. Plus les employeurs tardent à rajuster les salaires, plus ils disposent de temps pour investir l'argent ailleurs ou le dépenser à d'autres fins, sans craindre d'être pénalisés par des versements d'intérêts.

En réalité, les délais sont tout à fait admissibles sous le régime actuel d'équité salariale. Les employeurs sont dans leur droit lorsqu'ils déposent des motions sur des points de procédure au lieu d'arguer sur le fond. Pourtant, ces délais se résument à un mécanisme de retardement intentionnel financé par les contribuables du Canada. De plus, ils obligent les personnes qui portent plainte à régler ou se retirer à mesure que fondent leurs ressources limitées face à des employeurs tenaces et bien nantis. Par surcroît, ces délais dissuadent définitivement plusieurs personnes qui auraient pu porter plainte. À ce titre, ils entravent de manière déraisonnable et abusive la résolution des violations en matière d'équité salariale, pourtant garantie par des instruments nationaux et internationaux de droits de la personne.

Les personnes impliquées dans les litiges d'équité salariale – des employées aux membres du Tribunal – ne connaissent que trop bien cette situation. Des juges font eux-mêmes régulièrement référence aux tentatives des employeurs pour « entraver » et « retarder »[32] le processus des causes d'équité salariale; certains ont même qualifié de « désespérée »[33] la stratégie de « procédurite aiguë (*high-gear litigation*) »[34] adoptée par des parties comme Bell Canada et le Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

[32] Voir p. ex. *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone* [2000] C.F.J. N° 947.
[33] *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada* [2001] 3 C.F. 566 (CA), p. 592.
[34] J. Fudge, « The Paradoxes of Pay Equity: Reflections on the Law and the Market in *Bell Canada* and the *Public Service Alliance of Canada*" » (2000) *Revue juridique La femme et le droit*, n° 12, 313, p. 330, [ci-après *Fudge*].

(G.T.N.O.). Quoique moins tangible, le dédain que manifestent les juges à l'égard des délais excessifs apportés aux procédures est également perceptible. Comme le souligne le juge Pelletier dans *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, « Si on se fie aux apparences, les demandes en matière de parité salariale ressemblent aux régimes d'épargne-études: elles constituent des investissements faits par une génération au profit de la suivante. ».[35]

Une des principales sources de délais tient aux litiges de forme qu'entraîne l'imprécision de certaines expressions clés de la loi, dont les mots « établissement » et « groupe professionnel ». D'autres délais émanent de litiges entourant des enjeux comme le calendrier des versements correctifs, les méthodes de comparaison de la valeur des emplois et l'indépendance institutionnelle du Tribunal. Certains employeurs ont multiplié les procédures sur toutes ces questions et plus encore.

Postes Canada, par exemple, a contesté presque chacun des processus de l'enquête, de la compilation des données, de l'évaluation des tâches et du processus de rajustement des salaires liés à la plainte d'équité salariale où elle est désignée. Ils ont même été jusqu'à présenter des volumes complets d'éléments de preuve sur les dangers que posent les animaux familiers aux facteurs et factrices. En conséquence, il n'est pas surprenant que la cause *Postes Canada* possède la distinction contestable d'avoir accumulé plus d'heures de plaidoirie qu'aucune autre cause de l'histoire de l'administration fédérale. Malheureusement, les excès de la cause *Postes Canada* ne sont pas si exceptionnels. Même si moins de 8% de l'ensemble des causes portées devant les tribunaux concernent des problèmes d'équité salariale, la Commission dépense la moitié de son budget de services juridiques pour des causes touchant l'équité salariale.

Les délais comme ceux observés dans la cause *Postes Canada*, entre autres, sont incroyablement déconcertants et dissuadent de façon très convaincante le dépôt de plaintes en matière d'équité salariale. Dans les faits, ils empêchent les employées de déposer des plaintes et de bénéficier de l'équité salariale qui leur est clairement due aux termes de la loi sur les droits de la personne.

Voilà pourquoi il est nécessaire de limiter les délais excessifs et les litiges qui découlent du régime législatif fondé sur les plaintes. Pour ce faire, l'ANFD est d'avis que de nouvelles dispositions proactives en matière d'équité salariale doivent, en plus d'être claires et sans ambiguïté, prévoir également des incitatifs au respect de la loi et des mécanismes pour sévir en cas de manquement.

---

[35] [2000] C.F.J. No. 947 (Section de 1re instance), p. 1. Voir aussi *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone* [2000] C.F.J. No. 1094 (Section de 1re instance), où le juge Pinard cite le Tribunal canadien des droits de la personne qui dit que « Bell participe activement à cette procédure "d'équité salariale" depuis un certain temps déjà » et *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada* [2001] 3 C.F. 566 (CA), où le juge d'appel Létourneau déclare, à 592, « Est-il nécessaire de répéter que la plainte a été déposée initialement en mars 1989 et que, douze ans plus tard et après quatre demandes de contrôle judiciaire (toutes présentées par l'appelant [G.T.N.O.]) l'affaire n'a toujours pas été examinée sur le fond. »

3.3 Terminologie imprécise

Dans le programme fédéral actuel d'équité salariale, une des principales causes de délais tient à l'imprécision de certains termes clés de la loi. Judy Fudge n'exagère aucunement lorsqu'elle note que l'imprécision de la loi fédérale sur l'équité salariale est « sa faille la plus dévastatrice ».[36] En fait, les parties ont passé des années à débattre devant les tribunaux du sens du mot « établissement », pourtant apparemment bien simple.

Le paragraphe 11(1) de la *LCDR* qualifie de discriminatoires toutes différences de salaires entre les employés féminins et masculins qui exécutent un travail de valeur égale et sont employés dans le « même établissement » . La simple expression « même établissement » a fait l'objet d'arguties interminables, dont quelques-unes ont retardé jusqu'à huit ans des causes d'équité salariale.[37]

Dans des plaintes pour discrimination salariale intentées contre Air Canada et Canadian Airlines, par exemple, les compagnies aériennes ont soutenu que les agents de bord, l'équipage de conduite et le personnel de piste travaillaient tous dans des établissements différents et que, à ce titre, leurs salaires ne pouvaient être comparés. En juillet 2001, après une enquête de trois ans, un procès de deux ans et un jugement du Tribunal sur la question, la Cour fédérale du Canada s'est rangée à cet avis, confirmant que les trois groupes d'employés ne formaient pas un établissement unique.[38] Dans cet arrêt, le tribunal a indiqué que le mot « établissement » faisait référence aux employés assujettis à une politique commune de personnel et de salaires et que les conventions collectives pouvaient être prises en compte pour déterminer l'existence ou non d'une telle politique commune.

Il y a également eu de la confusion dans le cas de l'expression « groupes professionnels », qui sert de catégorie d'analyse pour la comparaison des salaires en vertu de l'*Ordonnance sur la parité salariale.* Par exemple, dans *Canada (Procureur général) c. Alliance de la fonction publique du Canada*,[39] le juge Evans a soutenu que l'expression « groupes professionnels » dans l'article 15 de l'*Ordonnance* faisait référence aux groupes identifiés aux articles 12 et 13 comme étant à prédominance masculine ou féminine et qu'elle n'obligeait pas le Tribunal à baser sa décision sur des groupes professionnels principalement masculins. Cependant, d'autres décisions ont fait allusion à des interprétations différentes, ce qui a donné lieu à beaucoup de confusion sur la définition d'un « groupe professionnel ».

Compte tenu de l'examen et des débats interminables qu'elles ont suscités, les expressions « établissement » et « groupes professionnels » doivent être clairement définies dans la nouvelle loi fédérale.

---

[36] Fudge, *supra* note 34, p. 325.
[37] La nature de l'« établissement » d'un employeur a également donné lieu à plusieurs litiges dès les débuts de l'expérience ontarienne dans le contexte de la *Loi sur l'équité salariale*.
[38] *Syndicat canadien de la fonction publique (Division du transport aérien) c. Lignes aériennes Canadien International Ltée* [2001] C.F.J. N° 1258 (Section de 1re instance).
[39] *Canada (procureur général) c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [1999] C.F.J. N° 1531 (Section de 1re instance).

3.4 Méthodologie non précisée

Une autre source de litiges et de délais dans la loi fédérale actuelle en matière d'équité salariale tient au fait que le processus servant à déterminer si et jusqu'où un employeur viole le droit à l'équité salariale s'étend sur plusieurs étapes de collecte et d'analyse de données, dont la méthodologie n'est pas indiquée dans la loi. En particulier, nous avons assisté à de longs débats sur la méthodologie à utiliser pour l'évaluation des emplois, la comparaison des emplois, les rajustements salariaux et le calendrier des versements correctifs.

Il existe beaucoup d'imprécision au sujet des normes appropriées pour mesurer la neutralité de genre d'une méthode d'évaluation des emplois, y compris la capacité d'un système à comparer les emplois à prédominance masculine et féminine d'une manière juste et équilibrée. On s'interroge également sur les normes permettant de déterminer si une méthode d'évaluation des emplois est assez fiable pour établir correctement l'existence d'une discrimination salariale.

Il y a également confusion au sujet des méthodes servant à comparer la valeur et les salaires attribués aux emplois à prédominance féminine et masculine (à savoir, doit-on utiliser une méthode de comparaison directe ou une formule d'étalement). Même incertitude concernant les techniques statistiques à utiliser pour identifier la discrimination salariale. Il est aussi très difficile de trouver une méthode pour déterminer correctement les montants des rajustements salariaux susceptibles de pallier une discrimination salariale. Par exemple, dans la cause *Conseil du Trésor,* les parties se sont accordées sur la valeur relative de milliers d'emplois différents, mais sont restées incapables de s'entendre sur une méthode pour traduire ces résultats en rajustements salariaux; le Tribunal a mis plus de sept ans à entendre la preuve, apprécier la cause et rendre des décisions dans cette affaire.[40] Les causes de *Bell Canada* et du *GTNO* ont fait preuve de difficultés similaires.

Enfin, on note également beaucoup d'imprécision concernant la date de début des versements compensatoires pour discrimination salariale, à savoir si le Tribunal peut attribuer des réparations rétroactives et si ces versements doivent être basés sur des calculs d'intérêts simples ou composés.[41]

3.5 Indépendance institutionnelle et impartialité

Un autre problème ayant occasionné des délais importants dans les causes d'équité salariale en vertu du présent modèle se rapporte à l'indépendance institutionnelle et à l'impartialité de la Commission des droits de la personne et du Tribunal. De fait, les

[40] Voir *Le temps d'agir*, *supra* note 31, p. 6.
[41] Voir p. ex. *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Ministère de la Défense nationale*) [1996] C.F.J. N° 842 (C.A.F.), où le juge Hugessen a déclaré que le tribunal peut accorder des réparations rétroactives et que la difficulté d'évaluer avec certitude le montant précis de réparations passées ne doit pas occulter la nécessité d'une réparation lorsqu'une plaignante a été lésée.

allégations de Bell Canada concernant le manque d'indépendance institutionnelle et d'impartialité du Tribunal ont retardé durant plusieurs années plusieurs causes soumises au Tribunal.

Bell Canada a soutenu que l'ensemble des lois qui fondent le travail du Tribunal n'assurait pas à ses magistrats une inamovibilité ou une sécurité financière suffisante.[42] Plus particulièrement, Bell Canada a souligné que lorsqu'un mandat prend fin au milieu d'une cause, le président ou la présidente avait le pouvoir discrétionnaire de prolonger ou non ce mandat. De plus, Bell a qualifié de problématique le fait que la rémunération des membres du Tribunal était fixée par la Commission, qui est partie à toutes les procédures devant le Tribunal.[43]

En 1998, la juge McGillis a confirmé la thèse de Bell Canada, en concluant qu'une personne raisonnable et bien informée pourrait éprouver une crainte raisonnable de partialité de la part du Tribunal et que, en conséquence, les procédures devant le Tribunal étaient cassées.[44]

En mai 2001, la Cour d'appel fédérale a renversé cette décision, soutenant que le chevauchement des fonctions d'application et de création de directives de la Commission n'entraînait pas de crainte raisonnable de partialité.[45] De plus, la Cour d'appel a noté que la présidente ou le président était suffisamment isolé du pouvoir exécutif pour ne pas donner lieu à une crainte raisonnable qu'elle ou il abuserait du pouvoir lié à son poste et dérogerait à l'intérêt supérieur du Tribunal. La Cour a ajouté que si la présidente ou le président retirait un membre du Tribunal de façon arbitraire, cette action serait sujette à révision.

En bout de ligne, même si la décision de la Cour d'appel a débloqué le traitement de revendications accumulées, des dommages étaient déjà faits. Non seulement la cause *Bell Canada* a-t-elle été retardée pendant plusieurs années, mais cela a aussi été le cas de plusieurs autres causes.

Même si la cause *Bell Canada* a repris son cours, la question de l'indépendance institutionnelle du tribunal n'a pas été résolue. En décembre 2001, la Cour suprême du Canada a autorisé Bell Canada à porter en appel la décision de la Cour d'appel fédérale sur la question de l'indépendance et de l'impartialité du tribunal. Les parties doivent comparaître devant la Cour suprême le 24 janvier 2003.

---

[42] Voir *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [1998] C.F.J. N° 313 (Section de 1re instance).

[43] Bell Canada a présenté des allégations similaires dans *Bell Canada c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [2001] C.F..J. No1747 (Section de 1re instance) et dans *Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1997] C.F.J. N° 207 (Section de 1re instance).

[44] *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [1998] C.F.J. N° 313 (Section de 1re instance).

[45] *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2001] C.F.J. N° 776 (C.A.F.). Voir aussi *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [2001] C.F.J. N° 791 (C.A.F.).

Par ailleurs, Bell Canada n'a pas été la seule partie impliquée dans un procès d'équité salariale à alléguer une partialité institutionnelle. L'éventualité d'une crainte raisonnable de partialité de la part de la Commission a été alléguée dans *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*.[46] Dans cette cause, le juge d'appel Marceau a conclu que, puisque les mesures prises par les enquêteurs sont préliminaires et n'affectent ni la validité de la plainte ni les droits des parties, leurs activités ne suscitent pas de crainte raisonnable de partialité. De plus, le juge d'appel Marceau a noté que la seule appartenance d'un enquêteur à l'Alliance de la fonction publique du Canada ne constituait pas une raison suffisante pour établir une crainte raisonnable de partialité.

Les questions entourant l'indépendance institutionnelle, l'impartialité et la discrimination continuent à refaire surface et à paralyser le progrès des plaintes d'équité salariale présentement soumises au Tribunal. Il est essentiel que la nouvelle loi sur l'équité salariale résolve cette question de façon à ce que l'équité salariale ne soit pas marginalisée de la sorte à l'avenir.

3.6 Exigences de divulgation

Le problème de la divulgation a suscité une bonne partie des litiges dans les procès en matière d'équité salariale.[47] La plupart du temps, les employeurs refusent de divulguer l'ensemble des renseignements nécessaires pour permettre aux syndicats de négocier convenablement un programme d'équité salariale ou de déposer une plainte efficace en matière d'équité salariale. Ce problème est survenu dans les causes *Alliance de la fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest*[48] et *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*.[49] En conséquence, il est nécessaire que la nouvelle loi fédérale sur l'équité salariale définisse clairement la nature et l'étendue des obligations de divulgation incombant à l'employeur.

3.7 Autres facteurs de litiges

Au-delà des problèmes que nous venons de décrire, le long processus de traitement des plaintes en matière d'équité salariale a mis en lumière plusieurs autres sources de litiges. Il s'agit notamment des questions suivantes:

- les délais de présentation d'une plainte en bon temps[50]
- l'étendue des griefs et procédures d'examen raisonnablement disponibles que doivent épuiser les personnes désirant porter plainte avant d'y être autorisées[51]

---

[46] *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada* [1997] F.C.J. N° 143 (C.A.F.).
[47] La nature de la divulgation incombant aux employeurs au cours de négociations d'équité salariale a également suscité de longs litiges au début de la mise en œuvre de la *Loi sur l'équité salariale* ontarienne. Une décision du tribunal a finalement arrêté la nature et l'étendue de la divulgation exigée.
[48] [2001] C.F.J. N° 1374 (C.A.F.), [2000] C.F.J. N° 1646 (Section de 1re instance).
[49] [2000] C.F.J. N° 947 (Section de 1re instance).
[50] Voir p. ex. *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone* [2000] C.F.J. N° 1094 (Section de 1re instance) et *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone* [1997] C.F.J. N° 207 (Section de 1re instance).

- la façon de déterminer si une plainte a été déposée de mauvaise foi[52]
- le droit des syndicats de déposer des plaintes[53]
- le droit des enquêteurs de prendre en compte les nouveaux problèmes qui surgissent pendant l'enquête
- la modification des paramètres d'une plainte[54]
- la force obligatoire de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*[55]
- le choix d'une société d'avocats particulière pour représenter la Commission
- l'impartialité des méthodes d'enquête de la Commission[56]
- l'opportunité de faire du Tribunal l'interprète principal de la *LCDR*
- l'applicabilité de la *LCDR* à certains gouvernements[57]
- le droit de la Commission à fournir une partie seulement d'une plainte au Tribunal[58]
- le lieu des audiences du Tribunal.

3.8 Manque d'application

Un autre problème important grevant le système fédéral actuel d'équité salariale concerne son absence de mécanismes efficaces d'application. En d'autres mots, il n'existe aucune méthode de réglementation ou de vérification financière auprès des employeurs qui ne se conforment pas aux dispositions relatives à l'équité salariale. La mise en application des dispositions échoit alors directement aux employées elles-mêmes ou, si elles sont chanceuses, à leur syndicat. Comme nous l'avons dit, il est à peu près impossible pour des employées individuelles de mener à terme leurs plaintes en matière d'équité salariale; les coûts et les délais encourus sont tout simplement prohibitifs. Même lorsque les employées sont syndiquées et que le syndicat dépose une plainte en leur nom, l'application de la loi demeure extrêmement lente. Il faudra vraisemblablement plus de dix ans avant que la plainte ne gravisse tous les échelons du mécanisme et que la loi ait la

---

[51] Voir p. ex. *Société canadienne des postes c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)* [1999] C.F.J. No 705 (C.A.F.) [1997] C.F.J. N° 578 (Section de 1re instance).
[52] *Id.*
[53] Voir p. ex. *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone* [2000] C.F.J. N° 1094 (Section de 1re instance).
[54] *Id.*
[55] Voir p. ex. *Territoires du Nord-ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada* [2001] C.F.J. N° 791 (C.A.F.) et *Bell*
[56] Voir p. ex. *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone* [1997] C.F.J. N° 207 (Section de 1re instance).
[57] Voir p. ex. *Territoires du Nord-ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada* [1997] C.F.J. N° 143 (C.A.F.), [1996] C.F.J. N° 727 (Section de 1re instance).
[58] Voir *Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada,* [1999] C.F.J. N° 1970 (Section de 1re instance).

moindre chance d'être appliquée. Il est donc juste de déclarer que l'équité salariale n'est pas efficacement mise en application sous le régime législatif actuel.

3.9 Manque de financement

Un facteur qui contribue au défaut de mise en application des rajustements salariaux liés à l'équité salariale est le manque de ressources fédérales allouées à cet enjeu. Les employeurs du secteur parapublic reçoivent pratiquement tout leur financement du gouvernement. De plus, ils sont largement réglementés par le gouvernement en ce qui concerne la nature et le niveau de services fournis.[59] Il s'ensuit que, sans subventions gouvernementales additionnelles, ces employeurs ne peuvent s'acquitter des rajustements salariaux et des versements correctifs appropriés qu'exige l'équité salariale. Ce manque de soutien financier de la part du fédéral les empêche tout à fait de se conformer aux dispositions d'équité salariale et, de ce fait, affaiblit gravement l'efficacité de la législation.

3.10 Réponse individualisée à un problème systémique

Un élément qui sous-tend plusieurs des problèmes précités est le caractère systémique de l'équité salariale alors que les dispositions fédérales actuelles réservent une approche au cas par cas aux enjeux d'équité salariale. On ne peut que s'étonner du décalage entre la nature systémique de la discrimination au travail et le caractère individuel du traitement de l'équité salariale par le gouvernement. En fait, de cette perspective, il n'est pas surprenant de constater que les dispositions fédérales en matière d'équité salariale manquent totalement d'efficacité face au problème endémique que représente la discrimination salariale.

Le gouvernement fédéral a lui-même souligné qu'une approche systémique est la seule façon appropriée de traiter les problèmes systémiques. Dans le contexte de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi (LEE)*[60] de 1995, le gouvernement fédéral reconnaît que les modèles fondés sur les plaintes sont impuissants à éradiquer la présence subtile et persistante de la discrimination systémique. Dans la *LEE*, le gouvernement fédéral a clairement délimité les étapes et les échéanciers devant guider le retrait des obstacles à l'embauche des groupes sous-représentés, avec l'intention d'assurer un traitement et une représentation équitables de tous les groupes ainsi que celle de miner la discrimination systémique dans les lieux de travail.[61] En outre, le gouvernement fédéral a assuré le respect du mandat de la *LEE* en organisant des vérifications proactives de la *LCDR* plutôt qu'en exigeant le dépôt de griefs individuels.

Ce sont les éléments de discrimination systémique, bien plus que les gestes individuels de sexisme ou de racisme, qui sapent la réalisation de l'équité salariale. Dans la *LEE,* le

[59] Cette situation constitue aussi un problème majeur en Ontario, parce que la *Loi sur l'équité salariale* ontarienne n'oblige pas expressément le gouvernement provincial à subventionner la mise en œuvre de l'équité salariale dans le secteur parapublic.
[60] *Loi sur l'équité en matière d'emploi, 1995* c.44.
[61] Voir *Le temps d'agir*, *supra* note 31, p. 5.

gouvernement a reconnu qu'un mécanisme fondé sur les plaintes ne pouvait suffire à enrayer la discrimination systémique en matière d'emploi. L'ANFD maintient qu'un modèle fondé sur les plaintes est tout aussi insuffisant pour régler la question de la discrimination systémique qui sous-tend les violations en matière d'équité salariale.

4. NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME

Il incombe au gouvernement canadien de fournir aux droits de la personne un appui qui ne se limite pas à de bonnes paroles. La Cour suprême du Canada a clairement établi que la *Charte* doit être interprétée comme applicable non seulement à la lettre de la loi mais à ses effets. Eu égard à cette obligation, le ministère de la Justice indique dans son *Guide sur l'analyse visant l'égalité des sexes* que les rédacteurs de loi doivent s'intéresser, au-delà du langage et du libellé des lois, aux effets réels de chaque loi ou politique sur les femmes.

De la sorte, au moment d'évaluer et de réviser la loi sur l'équité salariale, il est important d'examiner la loi actuelle, non seulement dans ses principes mais dans son application concrète. En principe, l'esprit de la loi actuelle est satisfaisant. C'est dans les faits que cette loi est, à toutes fins pratiques, sans utilité pour les femmes qui voient transgressé leur droit à l'équité salariale. Il est donc nécessaire de refaire la loi en vue de lui donner plus d'efficacité. Plus particulièrement, il est crucial de s'assurer que les nouvelles dispositions fédérales d'équité salariale réduisent au minimum les délais et les litiges suscités par le modèle législatif actuel axé sur les plaintes, qui ont entravé la réalisation de l'équité salariale pour la majorité des femmes touchées par cette discrimination.

Comme le note la CCDP, « d'après l'expérience acquise par la Commission, quand une importante affaire de parité salariale commence à s'embourber dans les détails de procédure, aux stades de l'enquête et de la contestation, il devient de plus en plus difficile de reprendre l'examen des questions de fond reliées aux disparités salariales alléguées. Les contestations « techniques » se multiplient, les mois puis les années passent, les parties se retranchent sur leurs positions et la frustration augmente. » [62]

Donc, l'ANFD considère que la nouvelle loi sur l'égalité salariale doit traiter ces problèmes techniques, en rendant les dispositions d'équité salariale claires et sans équivoque, de façon à ce que les travailleuses puissent recevoir les correctifs salariaux qu'elles méritent de façon opportune et efficace. Un régime législatif exhaustif et proactif d'équité salariale permettra de garder les litiges d'équité salariale centrés sur le fond de la question en jeu, à savoir la discrimination salariale.

Sheila Finestone écrit dans la préface d'*À l'aube du XXI^e siècle* : « Le Canada et son peuple continuent non seulement d'affirmer le principe de l'égalité entre les sexes, mais aussi d'appuyer les actions qui visent à le concrétiser. »[63] Pour faire de l'équité salariale

[62] *Ibid.,* p. 8.
[63] Voir *Plan fédéral*, *supra* note 7.

une réalité, l'ANFD considère que le gouvernement fédéral doit mettre en œuvre une loi exhaustive et proactive qui mandate un salaire égal pour un travail de valeur équivalente.

5. QUALITÉS DES MODÈLES EXISTANTS EN ONTARIO ET AU QUÉBEC

Certains des problèmes liés aux dispositions fédérales actuelles en matière d'équité salariale ont été résolus ou réduits dans d'autres provinces canadiennes, notamment en Ontario et au Québec. À ce titre, il est utile de se pencher sur les qualités propres aux lois sur l'équité salariale dans ces territoires.

Les dispositions ontariennes et québécoises sur l'équité salariale présentent trois grands atouts : 1) elles sont exhaustives et proactives; 2) elles sont appliquées par des commissions distinctes et indépendantes; et 3) elles accordent aux syndicats un rôle direct dans la négociation et l'application de ces conditions. Il est instructif d'examiner un par un ces divers avantages.

5.1 Modèles exhaustifs et proactifs

Le caractère exhaustif et proactif de la législation ontarienne et québécoise assure un accès élargi à l'équité salariale. La mise en œuvre de l'équité salariale peut se faire sur une base générale plutôt qu'à la pièce, un lieu de travail après l'autre, dynamique qui est asservie à la bravoure et à la persistance des travailleuses capables de déposer des plaintes. La création d'un système législatif exhaustif et proactif est particulièrement essentielle pour les femmes non syndiquées, qui manquent souvent de renseignements sur ce que gagnent d'autres employés et qui ont moins de chances d'obtenir l'équité salariale dans un système fondé sur les plaintes. Au Québec, la loi permet également aux employées à temps partiel de se prévaloir des dispositions sur l'équité salariale, ce qui ajoute à l'universlaité de ces dispositions.

L'existence d'une loi proactive a également pour effet de réduire la résistance établie à l'équité salariale. En Ontario et au Québec, l'existence d'une loi proactive a aidé les syndicats à amener les employeurs à la table de négociation pour élaborer des programmes d'équité salariale. Ceux-ci sont plus disposés à se prêter au processus, malgré leur manque d'enthousiasme, lorsqu'ils savent qu'ils devront éventuellement se conformer à ces dispositions. En Ontario, les échéances du secteur public et le fait que les employeurs ont l'obligation de consacrer au moins 1% de leur masse salariale annuelle à la réalisation de l'égalité salariale ont particulièrement favorisé le respect de la loi chez les employeurs ontariens. Au Québec, les législateurs ont aussi facilité l'observation de la loi sur l'équité salariale en incluant dans ses dispositions une exigence de bonne foi.

Le caractère proactif de la loi améliore également son observation du fait d'égaliser relativement le terrain entre les employeurs. Beaucoup d'entre eux ne voudront pas augmenter les salaires s'ils croient que leurs concurrents n'en feront pas de même. Une loi proactive d'équité salariale garantit que tous les employeurs sont sujets aux mêmes

exigences et que personne n'acquiert un avantage concurrentiel indû en ignorant une plainte.

5.2 Application par une commission indépendante et spécialisée

Une des principales qualités des dispositions ontariennes et québécoises d'équité salariale consiste en l'application de la loi par des commissions spécialisées distinctes et indépendantes. L'équité salariale est un domaine spécialisé du droit de l'emploi, du travail et des droits de la personne. Elle appelle donc une expertise spécialisée.

Le Bureau ontarien de l'équité salariale a accumulé ce genre d'expertise très poussée, dont un résultat est le nombre élevé de guides et de précédents élaborés pour aider les femmes et les syndicats à négocier des programmes d'équité salariale. Le Bureau ontarien a également créé un certain nombre de précédents de systèmes non sexistes de comparaison d'emplois. Ces précédents de systèmes sont adaptés à divers types de milieux de travail, y compris de grands et petits établissements des secteurs public et privé. Ils comprennent des questionnaires, également applicables aux hommes et aux femmes, qui servent à recueillir des renseignements sur les catégories d'emploi, ainsi que des guides d'évaluation des emplois de façon non sexiste. Enfin, le Bureau a préparé des listes de compétences associées aux emplois à prédominance féminine, servant de guides aux employées et aux syndicats au moment de remplir des questionnaires d'évaluation des emplois, pour aider celles-ci et ceux-ci à négliger le moins possible de compétences valables.

L'existence d'une commission spécialisée permet également aux agents d'examen et aux arbitres des tribunaux de disposer d'un niveau élevé d'expertise dans ce dossier et d'être en mesure de créer une jurisprudence cohérente et de haute qualité.

5.3 Assignation aux syndicats d'un rôle direct dans la négociation et l'application

Un autre atout important des dispositions ontariennes et québécoises en matière d'équité salariale est le rôle important attribué aux syndicats dans la négociation et l'application des mesures d'équité salariale. De fait, l'assignation d'un rôle direct aux syndicats pour négocier et faire appliquer ces dispositions est une des clés du succès de la loi.

Les syndicats contribuent à l'élaboration de premiers programmes d'équité salariale, négocient des amendements aux programmes lors de changements de circonstances et assurent un suivi quant au maintien de ces régimes et au versement de rajustements salariaux. Directement impliqués du début à la fin du processus, les syndicats ont également l'autorité de déposer des plaintes à la Commission, de faire appel aux services d'un agent d'examen et de demander à être entendus par le Tribunal.

Même si les syndicats québécois et ontariens participent aux négociations liées à l'équité salariale, ces négociations ont lieu séparément du processus ordinaire de négociation de

la convention collective. Ce facteur est important parce que l'équité salariale ne doit pas être assujettie au jeu des concessions et des compromis propres aux négociations collectives. Tout comme la législation antidiscrimination, l'équité salariale est une question de droits fondamentaux de la personne et elle ne devrait pas être sujette à des concessions négociées. De plus, lorsque les enjeux d'équité salariale sont ainsi séparés, les intérêts des femmes ne sont pas opposés à ceux des hommes, ce qui réduit les risques de conflits au sein des syndicats.

6. L'ANFD RECOMMANDE L'ADOPTION D'UN MODÈLE EXHAUSTIF ET PROACTIF D'ÉQUITÉ SALARIALE

Même si l'administration fédérale a avantage à reprendre certains aspects des dispositions ontariennes et québécoises d'équité salariale dans sa nouvelle loi sur l'équité salariale, le gouvernement peut également bonifier les dispositions provinciales existantes. Plus précisément, la nouvelle loi doit optimiser l'observation des dispositions, les mécanismes d'exécution et l'accès à ces ressources, et elle doit s'assurer que les femmes obtiennent l'argent qui leur est dû.

Dans cette optique, l'ANFD considère que la nouvelle loi fédérale sur l'équité salariale devrait comprendre les éléments suivants :

6.1 Affirmation de l'équité salariale comme droit fondamental de la personne

La nouvelle loi fédérale sur l'équité salariale doit souligner le fait que l'équité salariale relève des de droits fondamentaux de la personne. La loi doit établir sans ambages que l'équité salariale est le droit à un emploi libre de discrimination et qu'elle ne peut être mise de côté pour des raisons de coûts ou concédée dans le contexte de négociations. La législation doit aussi reconnaître expressément que les femmes racialisées subissent une discrimination additionnelle et qu'elles font face à une forme plus grave de désavantage économique que leurs homologues non racialisées.

L'ANFD recommande que la future loi sur l'équité salariale débute par un préambule qui reconnaisse spécifiquement les obligations du Canada eu égard au droit international et à la *Charte canadienne des droits et libertés* en ce qui concerne la réalisation de l'égalité des femmes en milieu de travail. Le préambule devrait être un énoncé de principes prescrivant un cadre de droits de la personne qui servira de guide d'interprétation des dispositions sur l'équité salariale et qui situera l'équité salariale comme élément important de l'obligation plus générale incombant au gouvernement canadien d'instaurer l'égalité entre les sexes. Il devrait inclure une référence aux objectifs généraux du respect des droits de la personne et de la promotion de l'égalité des femmes en milieu de travail, et il devrait indiquer que le gouvernement fédéral souhaite réaliser ces objectifs au moyen de divers textes législatifs et programmes, tels la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. L'équité salariale devrait être définie comme une des façons dont le gouvernement a tenté de s'assurer de l'actualisation de

l'égalité des femmes en milieu de travail. L'ANFD considère qu'un tel préambule est nécessaire pour fournir un cadre utile d'interprétation pour l'analyse et l'application de la loi.

En plus du préambule, l'ANFD insiste pour que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale comprenne des dispositions inscrites dans le texte même de la loi qui affirment que l'équité salariale est un droit fondamental de la personne au statut quasi-constitutionnel et qui doit donc être interprété de façon libérale et téléologique. De plus, la loi doit inclure une clause de prépondérance, comme autre façon d'attester que l'équité salariale constitue un droit fondamental de la personne.

L'ANFD recommande également que la nouvelle loi fédérale sur l'égalité de salaire reconnaisse expressément le fait que les femmes racialisées subissent une discrimination additionnelle et qu'elles font face à une forme plus grave de désavantage économique que les femmes non racialisées. Elle doit affirmer comme un de ses objectifs la prévention et l'élimination de la discrimination raciale en ce qui concerne les salaires. Le gouvernement doit s'engager expressément à promouvoir l'égalité en milieu de travail pour les personnes racialisées.

Pour s'assurer que les principes de l'équité salariale bénéficient à l'ensemble des groupes ayant traditionnellement été sujets à une discrimination salariale, dont les minorités racialisées, l'ANFD incite fortement le Groupe de travail à étudier particulièrement la ségrégation professionnelle par « race », par couleur et par ethnicité, ainsi que la dévalorisation du travail des personnes racialisées. Il est important de songer aux façons dont les mécanismes traditionnels d'équité salariale peuvent servir à repérer et à pallier la discrimination raciale en matière de salaires. Il faut également tenir compte des interactions entre la législation antidiscrimination, l'équité en matière d'emploi et l'équité salariale, et proposer une optique proactive et exhaustive qui s'efforce de résoudre efficacement le problème du racisme sur le marché du travail.

6.2 Couverture claire, exhaustive et proactive

La nouvelle loi fédérale sur l'équité salariale doit être exhaustive et proactive de façon à mettre l'accès à l'équité salariale à la portée de toutes les femmes, y compris les femmes non syndiquées et racialisées. La loi doit prescrire explicitement l'équité salariale pour l'ensemble du personnel dans l'ensemble des lieux de travail, quelle que soit la nature de leur travail, le moment de création du lieu de travail ou tout changement subséquent de propriétaire. De plus, la loi doit garantir une application proactive de l'équité salariale de façon globale plutôt qu'au cas par cas.

6.2.1 Langage clair

Pour que les dispositions sur l'équité salariale soient appliquées, il faut premièrement qu'elles soient comprises. De fait, l'un des plus graves problèmes affectant la législation actuelle sur l'équité salariale est son manque paralysant de clarté. Si l'on veut éviter les litiges sans fin où s'enlisent présentement les plaignantes et leurs employeurs, il est

essentiel que le langage de la nouvelle loi soit constamment clair et sans ambiguïté, notamment pour ce qui est des phrases et des concepts qui se sont révélés litigieux par le passé, dont les mots « établissement » et « groupes professionnels ».

6.2.2 Couverture complète

L'ANFD considère que la nouvelle loi sur l'équité salariale doit couvrir l'ensemble des employées et des employés, y compris le personnel à temps partiel, occasionnel, saisonnier et contractuel. La loi sur l'équité salariale doit s'appliquer lorsque des employeurs ont « sous-traité » du travail à d'autres employeurs et elle doit également s'appliquer aux employeurs relevant du Programme de contrats fédéraux.

Les femmes canadiennes sont plus susceptibles que les hommes d'occuper des emplois à temps partiel ou occasionnels; 70 pour cent des travailleurs à temps partiel sont des travailleuses, ce qui représente 30 pour cent de l'ensemble de la population active féminine. Les femmes racialisées et handicapées constituent également un pourcentage excessif de la main-d'œuvre à temps partiel. Ces femmes connaissent déjà, dans une grande mesure, une ségrégation liée au genre, à la racialisation et aux limitations fonctionnelles dans un secteur ou un type particulier de travail. Il est donc important que leur statut à temps partiel ne les exclue pas du bénéfice de la nouvelle loi fédérale sur l'équité salariale au nom d'une interprétation restrictive de ce qu'est un « employé » aux fins de l'équité salariale. [64]

À cette fin, la nouvelle loi fédérale sur l'équité salariale doit inclure une définition claire de l'expression « employé » qui inclue explicitement les travailleuses et travailleurs à temps partiel, occasionnels, saisonniers et contractuels. De fait, l'ANFD considère que le mécanisme de base servant à réaliser le but de la loi sur l'égalité salariale doit soumettre tous les groupes à prédominance féminine d'un effectif à un examen et à une comparaison de valeur. Tous les postes faisant intégralement partie de l'activité d'un employeur doivent être inclus dans le processus d'équité salariale. Seuls les bénévoles et les plus occasionnels des travailleurs et des travailleuses doivent être exclus du processus.

Dans les territoires où une loi sur l'équité salariale est déjà en place, on a vu des employeurs sous-traiter des tâches pour faire échec aux hausses de salaire requises aux fins d'un régime d'équité salariale.[65]

La nouvelle loi fédérale sur l'équité salariale doit établir clairement que la sous-traitance de travail est une façon inefficace de relever les employeurs de leurs responsabilités aux termes de la loi.

[64] Voir p. ex. *Wellington (County)* c. *Butler*, [2001] O.J. N° 4219.

[65] *Dartmouth (City) v. Nova Scotia (Pay Equity Commission)*, [1994] N.S..J. N° 438.

De plus la loi doit indiquer clairement la nécessité pour les employeurs de négocier de bonne foi et le fait que la sous-traitance unilatérale de travaux pour éviter les obligations d'un régime d'équité salariale est une mesure de mauvaise foi.

Enfin, l'ANFD considère que la loi sur l'équité salariale doit couvrir tous les employeurs relevant du Programme de contrats fédéraux. La logique qui a permis d'étendre aux employeurs de ce programme les obligations d'équité en matière d'emploi devraient permettre de les assujettir aux obligations d'équité salariale.

De fait, le gouvernement fédéral devrait éviter d'accorder des contrats aux employeurs qui refusent de s'engager à ne pas reproduire des pratiques salariales discriminatoires à l'égard des femmes.

En conclusion, plus les obligations d'équité salariale seront étendues, plus les principes de l'équité salariale auront d'influence dans la société canadienne. Une loi fédérale complète d'équité salariale doit servir de modèle à l'ensemble des employeurs du Canada.

6.2.3 Mécanismes proactifs

La nouvelle loi doit exiger expressément des employeurs qu'ils prennent l'initiative d'évaluer les enjeux d'équité salariale et d'effectuer les rajustements salariaux appropriés. Elle doit souligner que l'équité salariale ne dépend pas des plaintes d'employés individuels mais que c'est une responsabilité que doivent assumer automatiquement l'ensemble des employeurs.

De plus, la loi doit indiquer en langage simple que les employeurs incorporés après l'instauration des dispositions fédérales sur l'équité salariale doivent se conformer immédiatement à la loi, notamment en affichant un programme d'équité salariale, en négociant de bonne foi et en effectuant des comparaisons et des évaluations d'emplois.

De fait, l'ANFD considère qu'un des aspects clés de la nouvelle loi proactive sur l'équité salariale doit être l'imposition d'une obligation proactive pour chaque employeur d'un secteur fédéral de réviser ses pratiques salariales et de collaborer avec les syndicats et les employés à l'élaboration d'un programme d'équité salariale.

Le programme d'équité salariale doit :

- identifier l'établissement auquel s'applique le programme;
- identifier chacune des catégories d'emploi en indiquant celles à prédominance masculine et féminine;
- décrire le système de comparaison non sexiste utilisé;
- indiquer les résultats des comparaisons d'emplois;
- identifier les catégories d'emplois qui donnent droit à des rajustements d'équité salariale;
- établir un calendrier de paiement des rajustements d'équité salariale.

La nouvelle loi doit exiger du programme d'équité salariale de chaque employeur qu'il définisse les critères servant aux évaluations et aux comparaisons d'emplois, ainsi que le calendrier et les montants de tous rajustements salariaux. De plus, le programme doit spécifier que la « paie » inclut tous les avantages.

Un programme d'équité salariale doit également mettre de l'avant les dispositions nécessaires au maintien de l'équité salariale, même en cas de vente ou de transfert de propriété ou de contrôle de l'entreprise. Les programes doivent aussi mandater l'évolution du programme d'équité salariale, qui comprendrait l'examen périodique des pratiques salariales et l'affichage des résultats de ces examens.

De plus, la loi fédérale doit stipuler que les programmes d'équité salariale comprennent un article établissant les droits des employées et des syndicats de porter plainte à la commission de l'équité salariale au sujet de tout problème affectant le programme.

La loi doit exiger des employeurs l'affichage des conditions du programme d'équité salariale dans le milieu de travail, afin que l'ensemble des employées y aient accès, y compris le personnel non syndiqué. Toutefois, la loi doit établir clairement que l'affichage d'un programme n'interdit pas le dépôt de plaintes en matière d'équité salariale.

Les employeurs doivent également être tenus à une obligation permanente de rapport aux employées et aux agents négociateurs quant au maintien de l'équité salariale. La nouvelle loi fédérale doit stipuler clairement le droit permanent d'accès des employées et des agents négociateurs aux renseignements concernant l'équité salariale.

De fait, une négociation de bonne foi en matière d'équité salariale appelle l'accès des syndicats et des employées à une foule de documents et de renseignements concernant le milieu de travail. Voilà pourquoi l'ANFD considère que la nouvelle loi fédérale doit comprendre des dispositions énonçant explicitement l'obligation qu'a l'employeur de divulguer tous les documents pertinents aux négociations d'équité salariale. Sans limiter en aucune façon cette obligation, la loi devrait également énumérer des types particuliers de documents qui sont sujets à divulgation. De plus, eu égard aux obligations de maintenir l'équité salariale, la loi devrait souligner le fait qu'il s'agit d'une obligation permanente.

6.3 Méthodologie efficace

6.3.1 Évaluation des emplois

La principale caractéristique des systèmes d'évaluation d'emplois est leur capacité de s'adapter tant au milieu où ils sont utilisés qu'aux valeurs des gens qui les mettent en application.

Qu'il s'agisse d'un système complexe de cotation numérique des facteurs d'emploi ou d'un régime plus simple de comparaison d'emplois, tout système d'évaluation d'emplois peut être entaché de partialité à divers niveaux, dont sa conception et son mode d'application. Cette partialité peut se manifester de diverses façons :

- la langage utilisé pour définir les facteurs d'évaluation;
- le libellé des questionnaires d'emploi;
- le type de facteurs utilisés pour évaluer chaque emploi;
- la pondération numérique assignée à chaque facteur;
- la méthode utilisée pour transposer en rémunération la valeur assignée à chaque palier d'emploi;
- le processus utilisé pour mettre en œuvre le système;
- la méthode utilisée pour le calcul des écarts de rémunération;
- la méthode utilisée pour le réajustement des salaires.

Pour limiter les risques de partialité dans la conception et la mise en œuvre des systèmes d'évaluation d'emplois utilisés par les employeurs, la nouvelle loi sur l'équité salariale doit inclure, en plus des quatre critères déjà définis à l'article 11 de la loi actuelle, une série d'exigences portant sur la conception et la mise en œuvre des systèmes d'évaluation d'emplois.

Ces exigences doivent comprendre les éléments suivants :

- la composition des comités d'équité salariale, y compris une représentation équilibrée d'hommes et de femmes;
- l'implication des membres du comité d'équité salariale dans l'évaluation et la mise en œuvre du système d'évaluation d'emplois;
- la formation des membres du comité et des autres personnes associées au processus pour qu'elles comprennent bien le fonctionnement du système d'évaluation d'emplois et la façon dont ses résultats peuvent être entachés de partialité fondée sur le sexe;
- l'identification des catégories d'emploi comparées à l'élucidation de la représentation hommes/femmes;
- l'analyse de l'information recueillie quant aux répercussions des résultats de la classification selon le sexe;
- l'exigence d'informer l'effectif des résultats de cette analyse et de la façon dont y est arrivé.

6.3.2 Réajustement des salaires

Les rajustements salaires qui s'imposent suite à la mise en œuvre d'un programme d'équité salariale doivent être établis en comparant les salaires des catégories d'emploi à prédominance féminine avec ceux des catégories à prédominance masculine. Le calcul doit être effectué à l'aide de méthodes reconnues d'analyses de régression. Si le système de rémunération de l'employeur comprend à la fois des échelles de salaire et des salaires

fixes, les analyses de régression doivent reconnaître les répercussions de chacune de ces approches.

Les écarts de salaire ne doivent pas être éliminés en réduisant les salaires des catégories à prédominance masculine.

En outre, les calculs de salaires doivent comprendre, en plus du salaire de base, les avantages sociaux, incluant les régimes de pension, les divers congés et d'autres avantages comme le stationnement, les allocations d'automobile et de repas et les uniformes.

6.3.3 Calendrier des paiements correctifs

Les paiements correctifs découlant de la mise en œuvre initiale d'un programme d'équité salariale doivent être effectifs à une date précise stipulée dans la nouvelle loi d'équité salariale. Cette loi doit également stipuler un pourcentage minimum des frais de personnel à consacrer chaque année aux paiements d'équité salariale.

S'il faut étaler les paiements correctifs, des calendriers de paiement doivent être établis en consultation avec les membres du comité d'équité salariale, en deçà d'un délai spécifié dans la nouvelle loi. Les paiements doivent être égaux et effectués sur une base annuelle.

Les paiements correctifs résultant d'ajustements de maintien doivent être rétroactifs à la date d'entrée en vigueur des changements de responsabilités des travailleuses concernées.

6.4 Mécanismes de contrôle et d'application efficaces et accessibles

S'il faut en juger de la désaffection actuelle des employeurs pour les dispositions de l'équité salariale, un nouveau régime législatif d'équité salariale ne sera sans doute aussi efficace que ses moyens de contrôle et d'application. L'ANFD considère que la nouvelle législation sur l'équité salariale doit prévoir des mécanismes de contrôle et d'application efficaces et accessibles.

6.4.1 Délais proactifs

La première étape du processus de contrôle et d'application de l'équité salariale est le choix des délais touchant sa mise en oeuvre. L'ANFD recommande fortement l'adoption de délais proactifs pour la réalisation de l'équité salariale dans les secteurs public et privé. La nouvelle loi sur l'équité salariale doit déterminer non seulement un minimum de la masse salariale à consacrer chaque année à cet objectif mais également une date butoir où l'on doit avoir atteint la pleine équité salariale.

6.4.2 Inspections menées au hasard

Comme nous l'avons dit, la nouvelle loi sur l'équité salariale doit exiger des employeurs l'élaboration et l'affichage d'un programme d'équité salariale. L'ANFD considère qu'un des éléments de l'appareil de contrôle et d'application de la législation doit être la tenue par une commission d'équité salariale d'inspections menées au hasard afin de mesurer le degré de conformité des employeurs à leur programme. De telles vérifications se feraient de façon semblable à celles du régime d'équité en matière d'emploi. En bref, un certain nombre d'employeurs de différents secteurs subiraient chaque année une inspection au hasard pour déterminer dans quelle mesure ils ont respecté les exigences de l'équité salariale. On vérifierait dans quelle mesure les rajustements d'équité salariale ont été payés ou sont encore en souffrance et dans quelle mesure les programmes d'équité salariale ont été respectés ou amendés.

L'ANFD considère que, pour donner des dents aux mécanismes de contrôle, la loi doit également accorder à la Commission l'autorité d'amorcer des enquêtes et de mener des vérifications financières dans les situations où les programmes ne semblent pas produire de véritable équité salariale ou la maintenir correctement.[66]

6.4.3 Versement d'intérêts

Pour empêcher les employeurs de retarder le paiement de rajustements salariaux et pour dédommager les employées lorsque les employeurs retardent, l'ANFD recommande fortement que la nouvelle loi fédérale accorde expressément au tribunal d'équité salariale l'autorité d'accorder des intérêts. De plus, si un pourcentage minimum de la masse salariale doit être consacré annuellement à l'établissement de l'équité salariale, la loi doit stipuler clairement que tout paiement d'intérêts sera en surplus de ce pourcentage minimum.

6.4.4 Une commission spécialisée distincte et indépendante

L'équité salariale est un domaine spécialisé du droit de l'emploi et des droits de la personne. L'ANFD considère donc que la nouvelle loi fédérale doit veiller à ce que le contrôle et l'application de l'équité salariale soient confiés à une commission spécialisée distincte et indépendante.

---

[66] Il est important de faire remarquer que, bien que la législation ontarienne impose une obligation proactive de créer un plan d'équité salariale et de maintenir l'équité salariale, cela n'entraîne pas que tous les employeurs respectent la *Loi sur l'équité* salariale. En 1997-1998, 40% des grands employeurs du secteur privé (ceux dont le personnel compte plus de 100 personnes) n'avaient pas préparé de programme d'équité salariale malgré le fait qu'ils devaient en préparer avant 1991-1993. Dans le cas des employeurs comptant moins de cinquante employés, seulement 20% avaient amorcé des démarches en vue de l'observation de la loi. Il est donc clair que la vigilance des syndicats n'est pas un moyen suffisant de contrôler le respect de la loi. La nouvelle loi fédérale doit donc accorder à la Commission l'autorité de mener des vérifications et de faire appliquer les programmes d'équité salariale.

La nouvelle loi doit confier à cette commission spécialisée des fonctions de formation et de recherche en plus de celles de contrôle et de vérification. La commission doit également être autorisée à déposer des plaintes.

De plus, il est important que les employeurs, les agents négociateurs et les employées aient le droit de s'adresser directement à un tribunal d'audition.[67] L'ANFD considère que le tribunal doit être composé de personnes ayant une expertise appropriée. Le tribunal d'audition pourrait comprendre un service de médiation volontaire; toutefois, si les parties ne souhaitent pas de médiation, elles ne devraient pas être incitées à le faire mais, au contraire, pouvoir soumettre directement leur plainte en audition. L'ANFD considère qu'il ne devrait exister aucune exigence automatique de recours à la médiation.

Pour celles des parties qui souhaitent recourir à une médiation, la loi devrait, pour faciliter ce processus, offrir un service distinct de représentation, capable de fournir des conseils et du soutien aux employées et aux syndicats qui tentent de faire respecter leurs droits à l'équité salariale. La loi devrait aussi souligner la très grande importance de ne pas sacrifier de droits de la personne dans un processus de médiation.

De plus, la loi ne doit laisser planer aucun doute quant à l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du tribunal. La loi doit établir clairement, au plan formel et fonctionnel, que la commission et le tribunal sont deux instances tout à fait distinctes.

Selon la nouvelle législation fédérale, les arbitres du tribunal devraient être nommés pour des mandats relativement longs de façon à assurer leur indépendance institutionnelle et à favoriser une expertise maximale. L'existence de mandats plus longs facilite également l'obtention de dates d'audience puisque le tribunal n'a pas à se demander quels arbitres seront réengagés.[68] L'ANFD considère que le mandat des arbitres devrait être fixé à environ sept ans.[69]

L'ANFD fait également observer que la détermination de l'établissement qui constitue le lieu de travail doit être une décision relevant de la compétence du tribunal d'équité salariale.

6.4.5 Accessibilité

L'ANFD considère que la nouvelle loi d'équité salariale devrait également inclure un engagement à créer et à subventionner un genre d'organisme de consultation et de représentation pour aider les femmes non syndiquées à faire respecter leurs droits à l'équité salariale. Cet organisme devrait être en mesure de fournir aux femmes des renseignements et une formation sur l'équité salariale, ainsi que des conseils et un appui

[67] Aux termes de la *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario, toute plainte doit nécessairement faire l'objet de l'enquête par un agent d'examen avant de pouvoir être soumise au tribunal. Comme il est difficile d'amener les agents d'examen à rendre des ordonnances, cette exigence entrave l'accès au tribunal et ralentit considérablement l'application de la loi.
[68] Ce facteur s'est avéré problématique au Tribunal de l'Ontario, en raison des mandats extrêmement courts de nomination des présidents.
[69] Voir *La promotion de l'égalité: Une nouvelle vision, supra* note 15, Recommandation 112.

juridiques lorsqu'il y a transgression du droit des femmes à l'équité salariale. Un organisme de ce genre, le Service d'intervention juridique en matière d'équité salariale (PEALS), a fonctionné en Ontario jusqu'à ce que le gouvernement provincial lui coupe les vivres. L'ANFD espère beaucoup que les nouvelles dispositions sur l'équité salariale stipulent la création et le financement permanent d'un organisme semblable.

6.5 Participation des syndicats aux négociations et à l'application

La nouvelle loi fédérale doit aussi déterminer clairement que les syndicats joueront un rôle important dans la négociation et la mise en œuvre de l'équité salariale. Les syndicats doivent être autorisés à non seulement négocier des modifications aux programmes à l'occasion de changements de circonstances, mais également à exercer un suivi pour en assurer l'entretien et pour vérifier le paiement des rajustements salariaux. Plus spécifiquement, l'ANFD considère que les syndicats doivent avoir l'autorité expresse de déposer une plainte auprès de la commission d'équité salariale, de faire appel aux services d'un agent d'examen ou de demander une audition au tribunal.

6.6 Séparation des négociations de la convention collective

Même s'il est essentiel que les syndicats jouent un rôle important dans le processus d'établissement de l'équité salariale, les nouvelles dispositions fédérales d'équité salariale doivent indiquer clairement la nécessité de tenir les négociations d'équité salariale séparément de celles de la convention collective. La loi doit insister sur le fait qu'à l'instar de la législation antidiscrimination, l'équité salariale est une question de droits fondamentaux de la personne et qu'à ce titre, elle ne peut être sujette à des concessions lors de négociations. Il est à craindre que des syndicats soient invités à concéder des droits à l'équité salariale en échange d'autres gains, notamment ceux de bénéfices populaires auprès de l'ensemble de l'effectif. L'ANFD recommande fortement que la nouvelle loi sur l'égalité salariale stipule sans ambages l'impossibilité de solder ou de contourner par contrat l'égalité salariale. Celle-ci est un droit fondamental de la personne qui ne peut faire l'objet de compromis.

6.7 Financement de l'équité salariale

Dans la mesure où un territoire fédéral compte un secteur parapublic, la nouvelle loi fédérale doit engager expressément l'administration fédérale à financer les rajustements salariaux d'équité salariale dus aux employées de ce secteur. De plus, comme on l'a indiqué plus tôt, le gouvernement fédéral doit s'engager à financer une commission et un tribunal indépendants et un organisme de consultation et de représentation chargé d'aider les femmes non syndiquées, racialisées ou autrement marginalisées à faire respecter leurs droits à l'équité salariale. La loi doit aussi assigner des fonds à une formation en milieu de travail, tel qu'indiqué ci-dessous.

6.8 Formation et publicité

Deux éléments très importants d'un régime proactif d'équité salariale sont la formation et la publicité. Le succès de la mise en œuvre d'un régime d'équité salariale dépend à bien

des égards de la formation et de la publicité. D'abord, il est important de renseigner les employeurs et leur personnel sur le concept de l'équité salariale. Tous les employeurs, travailleuses et travailleurs doivent bien comprendre la signification de l'équité salariale, le contenu des dispositions à cet égard et les droits du personnel en matière d'équité salariale. Il est également crucial de renseigner les femmes, et notamment celles qui œuvrent en cadre non syndiqué, sur leurs droits et privilèges aux termes des dispositions d'équité salariale et sur la façon de faire appliquer ces droits.

De plus, comme le note Young dans *Pay Equity : A Fundamental Human Right*, il est important d'organiser des campagnes publicitaires et pédagogiques pour communiquer au grand public en termes clairs et simples le lien fondamental entre l'équité salariale et l'égalité matérielle des femmes. Si la population en général comprend l'importance de l'équité salariale pour l'égalité des femmes en général, elle sera plus susceptible d'appuyer les initiatives gouvernementales et les décisions judiciaires favorables aux idéaux de l'équité salariale. De plus, comme le souligne Young, [TRADUCTION] « …l'accent mis sur le caractère fondamental de l'équité salariale comme droit de la personne … crée un climat social et politique qui appuie, de façon indirecte et subtile, des conclusions judiciaires du même ordre. »[70]

Enfin, pour être réellement proactive, la loi doit comprendre un énoncé sur l'importance d'éduquer les employeurs et leur personnel, ainsi que le grand public, sur les problèmes du sexisme et du racisme en milieu de travail. Comme on l'a dit, l'équité salariale doit être comprise et actualisée en regard du droit antidiscrimination et de celui des droits de la personne, dans les contextes élargis du sexisme, du racisme et des autres formes de discrimination. Ce n'est que lorsque le sexisme, le racisme et les autres types de discrimination auront été éliminés des milieux professionnels que l'on pourra parler d'égalité au travail, sous la forme d'équité en matière d'emploi ou d'équité salariale.

L'ANFD recommande donc que la nouvelle loi fédérale sur l'équité salariale énonce clairement que la formation constitue un élément crucial de tout régime proactif d'équité salariale.

6.9 Approche synthétique

L'ANFD recommande que la nouvelle loi fédérale sur l'équité salariale reconnaisse que l'équité salariale s'insère dans un contexte plus large et qu'elle ne peut remédier à elle seule aux inégalités que doivent affronter quotidiennement les femmes dans leurs milieux de travail. Même si l'adoption d'une législation proactive en matière d'équité salariale est essentielle, elle n'est pas suffisante. La discrimination salariale n'est en effet qu'un aspect d'un tableau plus vaste qui requiert diverses formes d'intervention gouvernementale. Pour cette raison, l'ANFD recommande au gouvernement d'adopter une approche synthétique d'amélioration des milieux de travail à l'intention des femmes. Plus spécifiquement, nous recommandons que la réforme de la législation portant sur l'équité salariale soit effectuée de concert avec les mesures suivantes : une hausse du salaire minimum versé par les employeurs soumis aux normes fédérales, la mise en

[70] Young, *supra* note 1, p. 32.

œuvre de services universels de garde d'enfants, l'instauration de politiques sur les milieux de travail qui soient adaptées aux besoins des femmes, comme les horaires flexibles de travail, un accès plus facile à la syndicalisation, une meilleure législation sur l'équité en matière d'emploi et un soutien efficace aux droits des personnes en milieu de travail.

Le gouvernement fédéral se doit d'adopter des lois et des politiques axées sur une reconnaissance et un traitement efficaceS des conditions réelles de vie des femmes. Ces lois et politiques doivent promouvoir une démarche concertée en vue de l'accès des femmes à l'égalité matérielle. À moins d'une telle démarche, la discrimination en milieu de travail continuera à saper l'accès des femmes à l'égalité, et le gouvernement s'exposera à des contestations fondées sur la *Charte* et à des dénonciations sur la scène internationale. Pour cette raison, l'ANFD recommande au gouvernement de procéder de manière diligente et responsable en adoptant une législation vigoureuse et proactive en matière d'équité salariale, une loi qui protège et favorise les droits de toutes les femmes à l'égalité.