



Canadian
human rights
commission

Commission
canadienne des
droits de la personne

Date : 2023-06-22
N° de dossier : ARDA-2022-0001
Référence : 2023 PEC 001

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada au nom du Conseil du Trésor du Canada

Demandeur

et

Alliance de la Fonction publique du Canada, Institut professionnel de la fonction publique du Canada, Association canadienne des employés professionnels, Association des juristes de justice, Association canadienne des agents financiers, Syndicat canadien de la fonction publique, Association des pilotes fédéraux du Canada, Association des professeurs des collèges militaires du Canada, Guilde de la Marine Marchande du Canada, Association des chefs d'équipe des chantiers maritimes du gouvernement fédéral, Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (est), Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (ouest), Fraternité internationale des ouvriers en électricité, Association professionnelle des agents du Service extérieur, Syndicat des Agents Correctionnels du Canada, UNIFOR/Association canadienne du contrôle du trafic aérien et employés non syndiqués

Parties concernées

Table des matières

I.	INTRODUCTION.....	3
a.	Nature de la demande	3
b.	Observations du demandeur et des parties concernées	3
c.	Description de la procédure.....	4
d.	Résumé de la décision.....	5
II.	QUESTIONS À TRANCHER.....	5
III.	ANALYSE ET DÉCISION.....	5
a.	La demande devrait-elle être rejetée sur la base de la question de seuil, c'est-à-dire, y a-t-il suffisamment de comparateurs masculins?	5
i.	L'employeur organise et classe le travail de l'APC.....	5

ii.	Estimation des catégories d'emploi à prédominance d'un sexe dans l'APC	6
iii.	Y a-t-il suffisamment de catégories d'emploi à prédominance masculine dans chacun des plans proposés?	7
b.	Principes directeurs pour analyser la pertinence de plans multiples	9
c.	Les six motifs invoqués par le SCT démontrent-ils qu'il est approprié, dans ces circonstances, de déroger de la disposition de la <i>Loi</i> prévoyant un seul plan d'équité salariale?	10
i.	Un comité unique pour l'équité salariale représentera-t-il des défis extrêmement difficiles et nécessitera-t-il un grand nombre de procédures de règlement de différends?	10
ii.	Un plan unique est-il susceptible d'augmenter considérablement le temps nécessaire à la mise en œuvre d'un plan proactif d'équité salariale?	14
iii.	L'utilisation d'un seul outil d'évaluation des emplois générera-t-elle des résultats moins précis et moins fiables en matière d'équité salariale?	15
iv.	Un plan unique d'équité salariale réduira-t-il l'acceptation des résultats?	19
v.	Un plan unique contredira-t-il la structure existante de la communauté d'intérêts et perturbera-t-il les relations de travail actuelles?	20
vi.	L'élaboration d'un plan unique pour un employeur aussi important et complexe que le SCT est-elle sans précédent?	24
d.	Les plans multiples que le SCT propose seraient-ils non sexistes?	25
e.	Autres questions	27
i.	Le SCT a-t-il tenté d'établir un plan unique ou un comité unique avant de soumettre la demande?	27
ii.	La demande soulève-t-elle des questions au regard de l'article 2(d), de la Charte?	28
IV.	CONCLUSION	28

I. INTRODUCTION

a. Nature de la demande

[1] Le 24 juin 2022, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), au nom du Conseil du Trésor en tant qu'employeur, a déposé une demande en vertu de la *Loi sur l'équité salariale*¹ (*Loi*) afin d'obtenir l'autorisation de la commissaire à l'équité salariale (la commissaire) d'établir trois plans d'équité salariale pour les employés de l'administration publique centrale (APC). L'APC comprend les employés des ministères et d'autres secteurs de l'administration publique fédérale mentionnés dans les annexes I et IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

[2] Le SCT propose que les trois plans soient délimités comme suit :

- **Plan 1** : (a) tous les employés qui travaillent au sein de l'APC et qui occupent un poste dans un groupe décrit dans un certificat délivré par la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (CRTESPF) (ou tout prédécesseur de cette commission) à l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), les employés qui occupent un poste dans ce groupe qui a été déclaré comme « de gestion ou confidentiel », et les employés qui exercent les fonctions d'un poste de ce groupe qui ne font pas partie de l'unité de négociation; b) tous les employés qui travaillent au sein de l'APC et qui occupent des postes faisant partie de la classification AS et dont l'activité principale consiste à planifier, à élaborer, à réaliser ou à gérer des travaux d'audit interne, conformément à la Politique sur l'audit interne du gouvernement du Canada, afin d'évaluer l'efficacité des processus de gestion des risques, de contrôle ou de gouvernance;
- **Plan 2** : tous les employés qui travaillent au sein de l'APC et qui occupent un poste dans un groupe décrit dans un certificat délivré par la CRTESPF (ou tout prédécesseur de cette commission) à l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC), les employés qui occupent un poste dans ce groupe qui a été déclaré comme « de gestion ou confidentiel », et les employés qui exercent les fonctions d'un poste de ce groupe qui ne font pas partie de l'unité de négociation;
- **Plan 3** : tous les salariés qui travaillent au sein de l'APC qui ne sont pas visés par le plan 1 ou le plan 2. Ce plan inclut les employés non syndiqués.

b. Observations du demandeur et des parties concernées

[3] La *Loi* exige que le demandeur et les parties concernées aient la possibilité de présenter leurs observations de la façon précisée par la commissaire. En plus de sa demande, le SCT a présenté de nombreuses observations à l'appui des plans multiples qu'il propose.

[4] Au total, 16 agents négociateurs accrédités représentent les employés de l'APC. De ce nombre, les cinq suivants, qui représentent les employés des plans 1, 2 et 3 proposés, ont présenté des observations contre la demande du SCT visant des plans multiples du SCT :

¹ L.C. 2018, ch. 27, art. 416

- Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC) et l'Association canadienne des employés professionnels (ACEP) ont présenté une soumission conjointe;
- Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC);
- Association des juristes de justice (AJJ);
- Association canadienne des agents financiers (ACAF).

[5] Les syndicats suivants, qui représentent des membres du plan 3 proposé par le SCT, ont fait savoir qu'ils appuyaient la soumission de l'ACAF :

- Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 104;
- Association des pilotes fédéraux du Canada;
- Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228;
- Association professionnelle des agents du Service extérieur.

[6] Un employé a présenté des observations. Les observations de l'employé faisaient état d'une disparité salariale pour les membres civils en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Les observations ne portaient pas précisément sur les plans multiples que le SCT propose. Par conséquent, je ne les ai pas examinées et je n'ai pas pris de décision concernant l'objection du SCT selon laquelle la personne n'est pas un employé non syndiqué de l'APC, mais un membre de la Gendarmerie royale du Canada, représenté par le Syndicat des employés de la Sécurité et de la Justice.

c. Description de la procédure

[7] Le processus de décision relative à une demande de plans multiples n'est pas un processus contradictoire dans le cadre duquel la commissaire doit trancher en faveur de l'une ou l'autre des parties. La *Loi* exige plutôt que la commissaire donne aux parties concernées la possibilité de présenter des observations concernant la demande et lui donne le pouvoir discrétionnaire de fixer la procédure à suivre pour ce faire.

[8] Pour les demandes concernant des plans multiples comme celle-ci, on privilégie une procédure efficace afin de permettre aux parties de commencer l'établissement d'un ou de plusieurs plans d'équité salariale le plus rapidement possible. Pour y parvenir, le processus par défaut de la commissaire consiste à prendre une décision fondée sur le dossier écrit, qui était complet dans le cas présent. La volonté du SCT de procéder par écrit a largement contribué à limiter les retards.

[9] Outre les étapes procédurales habituelles comme les conférences de cas et l'octroi de prorogations de délai sur consentement, cette affaire présentait plusieurs nouvelles étapes procédurales, y compris la nécessité d'élaborer un processus pour recevoir les observations exigées par la loi des employés non syndiqués et ma nomination en tant que commissaire. Chacune de ces étapes s'est déroulée aussi rapidement que possible, en tenant compte de l'incidence du processus sur le temps restant à l'employeur pour respecter l'échéance de septembre 2024 fixée par la loi pour l'affichage d'un plan d'équité salariale. En plus de cette considération essentielle, le temps nécessaire pour régler cette question reflète la nature de la demande, l'exigence prévue par la loi qui m'est imposée de donner aux parties concernées (y compris les employés non syndiqués) la possibilité de présenter leurs observations, le volume des observations des parties, l'interprétation d'une nouvelle loi et mon choix de donner aux parties la possibilité de veiller à ce que leurs soumissions répondent à la jurisprudence émergente concernant l'interprétation de cette nouvelle *Loi*.

d. Résumé de la décision

[10] L'établissement de plans multiples est une exception à la règle au titre de la *Loi* selon laquelle un employeur doit créer un seul plan d'équité salariale pour l'ensemble de son personnel (article 12). Il incombe au demandeur, en l'occurrence le SCT, de fournir des arguments et des éléments de preuve suffisants pour répondre à la question de seuil à savoir s'il y a suffisamment de comparateurs masculins pour pouvoir comparer la rémunération, puis de démontrer que les plans multiples proposés sont appropriés pour remédier de manière proactive à la discrimination salariale systémique fondée sur le sexe et atteindre l'équité salariale dans son milieu de travail.

[11] Après avoir examiné attentivement les documents déposés par le SCT et les observations des parties concernées, la demande visant à établir trois plans d'équité salariale pour l'APC est rejetée pour les raisons qui suivent.

II. QUESTIONS À TRANCHER

[12] Cette demande soulève les questions clés suivantes concernant l'autorisation de mettre en place des plans d'équité salariale multiples pour l'APC :

- La demande devrait-elle être rejetée sur la base de la question de seuil, c'est-à-dire, y a-t-il suffisamment de comparateurs masculins?
- Est-il approprié d'accepter la demande dans ces circonstances?

[13] Chacune de ces questions est analysée ci-dessous.

III. ANALYSE ET DÉCISION

a. La demande devrait-elle être rejetée sur la base de la question de seuil, c'est-à-dire, y a-t-il suffisamment de comparateurs masculins?

i. L'employeur organise et classifie le travail de l'APC

[14] Le SCT est l'employeur responsable de plus de 70 organisations, qui relèvent toutes du portefeuille d'un ministre. L'APC compte environ 252 000 employés qui travaillent pour ces organisations à divers endroits au pays et à l'étranger. La portée du travail de ces employés au service du Canada est immense.

[15] On compte 16 agents négociateurs accrédités en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* (LRTSPF) pour représenter environ 240 000 employés au sein de l'APC qui sont visés par 27 conventions collectives. Il s'agit de :

- Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC);
- Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC);
- Association canadienne des employés professionnels (ACEP);
- Association des juristes de justice (AJJ);
- Association canadienne des agents financiers (ACAF);
- Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP);
- Association des pilotes fédéraux du Canada (APFC);

- Association des professeurs des collèges militaires du Canada (APCMC);
- Guilde de la Marine Marchande du Canada (GMMC);
- Association des chefs d'équipe des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (ACECM);
- Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (est) (CMTCMGF [EST]);
- Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (ouest) (CMTCMGF [OUEST]);
- Fraternité internationale des ouvriers en électricité (FIOE);
- Association professionnelle des agents du Service extérieur (APASE);
- Syndicat des Agents Correctionnels du Canada (SACC-CSN);
- UNIFOR/Association canadienne du contrôle du trafic aérien (ACCTA).

[16] Les quelque 12 000 employés restants ne sont pas syndiqués.

[17] La rémunération et les conditions de travail au sein de l'APC sont soit négociées collectivement sous le régime de la LRTSPF, soit, dans le cas des employés non syndiqués, fixées unilatéralement par le SCT.

[18] Le SCT a l'entière responsabilité de l'organisation et de la classification du travail au sein de l'APC; il ne peut être négocié. Les employés au sein de l'APC occupent un poste unique pour effectuer un certain type de travail ou d'emploi, qui est décrit dans une description de poste. Ces emplois sont regroupés en groupes professionnels en fonction de la nature des fonctions qu'ils exercent. Chaque emploi ne relève que d'un seul groupe professionnel. Ensuite, on attribue une classification à ces groupes professionnels, et certains sont encore divisés en sous-groupes. Ces classifications sont ensuite analysées et évaluées afin d'établir les niveaux de valeur appropriés, allant du niveau débutant à celui d'expert. Les normes pour évaluer ces classifications diffèrent les unes des autres, ce qui empêche de les comparer directement. Il est important de noter que ces normes d'évaluation des emplois servent à établir une hiérarchie du travail. Une autre méthode d'évaluation des emplois est donc nécessaire pour mettre en œuvre l'équité salariale au sein de l'APC.

ii. Estimation des catégories d'emploi à prédominance d'un sexe dans l'APC

[19] La *Loi sur l'équité salariale* stipule clairement que les postes au sein de l'APC qui sont du même groupe et du même niveau forment une seule catégorie d'emploi (article 34). La prédominance d'un sexe dans une catégorie d'emploi peut être déterminée de différentes manières, notamment en examinant la situation actuelle et l'historique des titulaires ainsi que les stéréotypes fondés sur le sexe (articles 36 et 37). Le seuil de prédominance d'un sexe est de 60 %. Autrement dit, une catégorie d'emploi est considérée comme étant à prédominance féminine selon l'occupation des postes lorsqu'au moins 60 % des postes de la catégorie d'emploi sont occupés par des femmes ou ont été historiquement occupés par des femmes.

[20] Le SCT a provisoirement défini 626 catégories d'emploi à l'échelle de l'APC aux fins de la *Loi*, dont il estime que 178 sont à prédominance féminine, 350 à prédominance masculine et 98 sont sans prédominance ou neutres. Il précise que les plans proposés comprendraient les catégories d'emploi à prédominance d'un sexe suivantes, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'estimations aux fins de la demande et qu'un comité d'équité salariale devra définir les catégories d'emploi et la prédominance du sexe dans le cadre de son travail :

- **Plan 1** : 145 000 employés environ : 81 catégories d'emploi à prédominance féminine, 177 catégories d'emploi à prédominance masculine, 31 catégories d'emploi neutres;
- **Plan 2** : 47 000 employés environ : 60 catégories d'emploi à prédominance féminine, 57 catégories d'emploi à prédominance masculine et 41 catégories d'emploi neutres;
- **Plan 3** : 60 000 employés environ : 37 catégories d'emploi à prédominance féminine, 116 catégories d'emploi à prédominance masculine, 26 catégories d'emploi neutres.

[21] Le SCT soutient qu'il y aurait suffisamment de catégories d'emploi à prédominance masculine dans chacun des plans proposés pour permettre de comparer la rémunération. Il affirme que les catégories d'emploi à prédominance masculine de chacun des plans proposés représentent un éventail de travail, d'expertise et de taux de rémunération qui, selon lui, se traduiraient par une gamme de valeurs du travail.

[22] L'IPFPC et l'ACEP soutiennent que le SCT n'a pas fourni de preuves convaincantes que les catégories d'emploi à prédominance masculine dans chaque plan proposé sont des comparateurs suffisants en ce qui a trait à la qualité. Ils affirment que le concept de « valeur égale » est dilué si un comité d'équité salariale ne s'intéresse qu'à certains emplois plutôt qu'à tous les emplois à l'échelle de l'APC.

[23] L'AJJ soutient que le SCT ne s'est pas acquitté de l'obligation de démontrer qu'il y aurait suffisamment de comparateurs masculins dans les plans qu'il propose. Elle affirme que si la quantité de comparateurs masculins dans le plan 3 pouvait être suffisante, elle est néanmoins insuffisante parce qu'elle laisse une catégorie d'emploi à prédominance féminine sans un comparateur masculin « de qualité ».

[24] De même, l'AFPC ne conteste pas la quantité de comparateurs masculins dans chaque plan, mais elle en conteste la qualité. Elle soutient que le SCT n'a pas fourni suffisamment de renseignements et de preuves pour démontrer que les comparateurs masculins dans chaque plan seraient assez larges pour être représentatifs de l'ensemble de l'APC aux fins de l'exercice d'équité salariale.

iii. Y a-t-il suffisamment de catégories d'emploi à prédominance masculine dans chacun des plans proposés?

[25] Le paragraphe 30(5) établit un seuil de « suffisamment de catégories d'emploi à prédominance masculine pour permettre une comparaison de la rémunération » et oblige la commissaire à refuser une demande de plans multiples si elle estime que ce seuil n'est pas atteint. Le cadre d'analyse de ce seuil a été défini dans l'affaire *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Unifor, Syndicat des Métallos, Fraternité internationale des ouvriers en électricité et Conférence ferroviaire de Teamsters Canada – Plans multiples* (8 décembre 2022), Ottawa ARDA-2022-0002 (CES-CCDP) (décision du CN) (voir les paragraphes 22 à 28).

[26] Dans la décision du CN, j'ai déclaré que la *Loi* devait être interprétée de manière large et libérale en raison de son statut quasi-constitutionnel de loi sur les droits de la personne. J'ai conclu que le terme « suffisamment » désigne une quantité supérieure à celle d'une catégorie d'emploi à prédominance masculine parce que l'expression « au moins un » est utilisée ailleurs dans la *Loi* pour fixer un minimum de comparateurs masculins afin de déterminer la valeur du travail (décision du CN, paragraphes 23-24).

J'ai également expliqué que la question à laquelle la commissaire doit répondre à cette première étape consiste à déterminer si des plans multiples empêcheraient de comparer entièrement la rémunération entre les catégories d'emploi à prédominance masculine et à prédominance féminine en raison d'un nombre insuffisant de catégories d'emploi à prédominance masculine dans chacun des plans proposés.

[27] La comparaison de la rémunération est en fait la dernière étape de la création d'un plan d'équité salariale en vertu de la *Loi*. Comme le précise le SCT, un comité d'équité salariale doit franchir de nombreuses étapes (identification des catégories d'emploi, détermination de la prédominance d'un sexe, établissement de la valeur du travail, calcul de la rémunération) avant de comparer la rémunération. En examinant le nombre estimé de catégories d'emploi à prédominance masculine pour chacun des trois plans proposés, j'admets qu'il y a une quantité suffisante de comparateurs masculins.

[28] Certains agents négociateurs ont remis en question la qualité de ces comparateurs masculins. Ils soulignent à la fois l'absence de comparateurs directs au sein d'un plan et le caractère non représentatif de chaque plan.

[29] Par exemple, l'AJJ s'appuie sur la conclusion du *Rapport d'expert sur la proposition du Conseil du Trésor de créer trois plans d'équité salariale distincts pour l'administration publique centrale*, préparé par Wendy Glaser et Meredith Parker de KPMG LLP et daté de janvier 2023 (Rapport KPMG), selon laquelle une catégorie d'emploi de praticienne du droit (PJ) dans le plan 3 pourrait ne pas avoir de comparateur masculin puisqu'il ne semble pas y avoir de catégories d'emploi à prédominance masculine de valeur égale dans le plan. Le Rapport KPMG prévoyait qu'au moins deux catégories d'emploi du plan 3 seraient probablement évaluées à la hausse et plusieurs à la baisse. Il a laissé entendre qu'il y aurait probablement des comparateurs masculins de valeur égale dans le plan 2 proposé et a recensé quatre catégories d'emploi qui pourraient être des comparateurs masculins appropriés. Le SCT répond à cela en notant que la *Loi* n'exige pas une méthode de comparaison « emploi par emploi », mais plutôt l'utilisation de la méthode de la droite égale ou de la moyenne égale pour comparer les catégories d'emploi à prédominance masculine et féminine. Il mentionne que les deux méthodes permettent de comparer des catégories d'emploi même s'il n'existe pas de comparateurs masculins directs et qu'il n'est pas nécessaire de trouver un ou plusieurs comparateurs ayant la même valeur de travail que chaque catégorie d'emploi à prédominance féminine. Il affirme que le plan 3 contient suffisamment de comparateurs masculins pour permettre d'utiliser la méthode de la droite égale.

[30] J'accepte l'affirmation du SCT selon laquelle si la méthode de la droite égale est utilisée pour comparer les droites de régression établies en ce qui concerne les catégories d'emploi à prédominance masculine et féminine liées à la valeur et aux taux de rémunération dans le cadre de plans multiples, la méthode de la droite égale permet une extrapolation des valeurs du travail de sorte qu'il y aurait des comparateurs masculins à l'extrémité supérieure de la fourchette pour faire une comparaison. Par exemple, si on examine l'argument de l'AJJ selon lequel la catégorie d'emploi LP-03 pourrait ne pas avoir de comparateur masculin, il apparaît que, puisqu'elle ferait partie de la ligne de régression établie pour la catégorie d'emploi à prédominance féminine du plan 3, elle serait comparée à la ligne de régression établie pour la catégorie d'emploi à prédominance masculine de ce plan, qui serait tracée de manière à inclure toutes les catégories d'emploi à prédominance masculine avec des valeurs allant de celles situées en dessous de la catégorie d'emploi LP-03 à celles situées au-dessus. Le Rapport KPMG conclut qu'il y aurait des catégories d'emploi à prédominance masculine dont les valeurs seraient supérieures à celles de la catégorie d'emploi LP-03. Il semble que la situation soit la même dans les plans 1 et 2. Même

s'ils sont limités dans la variété des catégories d'emploi, en prenant la moyenne de toutes les catégories d'emploi à prédominance masculine d'un plan et en la comparant à la moyenne de toutes les catégories d'emploi à prédominance féminine d'un plan, il semble qu'il soit possible de comparer la rémunération.

[31] Ce qui est examiné à cette étape, c'est la question de savoir si la comparaison de la rémunération *pourrait* être effectuée dans chacun des trois plans proposés. La question de savoir s'il *faut* le faire est examinée à l'étape suivante, lorsqu'on détermine la pertinence. Ainsi, en ce qui concerne la question de seuil, j'accepte qu'il y ait suffisamment de comparateurs masculins dans chaque plan pour que la demande ne soit pas rejetée à cette étape. L'étape suivante de l'analyse porte sur la question de savoir s'il est approprié ou non de le faire compte tenu des éléments de preuve présentés par le SCT.

b. Principes directeurs pour analyser la pertinence de plans multiples

[32] Comme je l'ai indiqué dans la décision du CN, « [si] la question de seuil a été satisfaite, l'article 107 donne à la commissaire le pouvoir d'autoriser l'établissement de plusieurs plans d'équité salariale s'ils répondent aux critères prescrits » (paragraphe 29). Ces critères sont les suivants :

- Les parties du milieu de travail qui, selon la commissaire, seraient touchées par la demande, ont eu la possibilité de présenter leurs observations;
- La demande n'a pas été rejetée en raison de la question de seuil de savoir s'il y a suffisamment de comparateurs masculins;
- La commissaire est d'avis que la demande est appropriée dans les circonstances.

[33] J'ai constaté que, « même s'il peut y avoir suffisamment de comparateurs masculins dans chaque plan d'équité salariale proposé pour permettre une comparaison entre les catégories d'emploi à prédominance masculine et à prédominance féminine de valeur égale ou comparable, la commissaire peut néanmoins déterminer qu'il n'est pas approprié d'accorder la demande en fonction des faits du cas » (décision du CN, paragraphe 30).

[34] J'ai également énoncé plusieurs principes directeurs pour analyser ce qui sera considéré comme approprié dans les circonstances (décision du CN, paragraphes 31 à 34) :

- Il n'y a pas de catégories fixes dans lesquelles les plans multiples sont appropriés et chaque demande dépend de ses mérites;
- L'incidence des plans multiples sur le renforcement de la ségrégation professionnelle entre les hommes et les femmes est un élément important à prendre en compte;
- Il est essentiel d'évaluer si les plans multiples proposés permettront de remédier de manière proactive à la discrimination salariale systémique fondée sur le sexe en milieu de travail.

[35] Le SCT et les parties concernées ont tous reçu des copies de la décision du CN à temps pour leur permettre d'examiner l'incidence qu'elle pourrait avoir sur leurs observations.

[36] Dans sa demande et ses observations, le SCT a invoqué six motifs pour justifier l'autorisation des plans multiples qu'il propose pour l'APC. Même si le SCT ne disposait pas de la décision du CN lorsqu'il a

déposé sa demande, il a reconnu dans sa réponse que les motifs exposés dans sa demande démontrent que les plans multiples seraient l'option la plus efficace conformément à la décision du CN. Les observations des agents négociateurs, qui comprennent plusieurs rapports d'experts, répondent en tout ou en partie à ces motifs.

c. Les six motifs invoqués par le SCT démontrent-ils qu'il est approprié, dans ces circonstances, de déroger de la disposition de la Loi prévoyant un seul plan d'équité salariale?

i. Un comité unique pour l'équité salariale représentera-t-il des défis extrêmement difficiles et nécessitera-t-il un grand nombre de procédures de règlement de différends?

Positions

[37] Le SCT affirme que l'élaboration de plans multiples serait l'option la plus efficace compte tenu de la taille d'un comité unique pour l'APC, qui compterait au moins 18 membres, dont des représentants de l'employeur, des agents négociateurs et des employés non syndiqués. Il indique que la taille et la composition d'un comité unique constitueront des obstacles à la conclusion d'accords unanimes sur des mesures importantes en matière d'équité salariale et exigeront probablement un nombre important de procédures de règlement de différends.

[38] Les agents négociateurs conviennent à l'unanimité que rien ne justifie de déroger de l'exigence selon laquelle un seul comité d'équité salariale doit élaborer un seul plan d'équité salariale pour l'APC. Ils ne sont pas d'accord avec l'argument du SCT selon lequel des plans multiples seraient plus efficaces. Par exemple, l'IPFPC et l'ACEP allèguent qu'il n'y a aucune preuve qu'il serait plus efficace d'exclure deux des agents négociateurs pour les intégrer à leurs propres plans (plan 1 et plan 2) et de regrouper les 14 autres agents négociateurs dans le plan 3. L'IPFPC et l'ACEP affirment que le SCT n'explique pas comment le comité du plan 3, composé de 16 membres, surmontera les difficultés auxquelles serait confronté un comité unique composé de 18 membres.

[39] L'AFPC soutient que le fait que le plan sera difficile à administrer n'est pas une raison valable pour déroger de la présomption d'un plan unique. L'AJJ précise que lorsqu'il s'agit de finaliser chaque étape avec un grand comité unique, la Loi prévoit que l'employeur a le dernier mot si les représentants des employés ne parviennent pas à se mettre d'accord. Elle affirme que cela encourage les représentants des employés à travailler ensemble.

[40] L'ACAF soutient que l'exercice d'équité salariale n'est pas une négociation au même titre que la négociation collective et que la Loi et le Règlement sur l'équité salariale, DORS/2021-161, démontrent qu'il devrait s'agir d'un effort de collaboration.

La Loi

[41] La Loi fixe la composition minimale d'un comité d'équité salariale. L'article 19 de la Loi prévoit qu'au minimum, le comité doit être composé de trois membres et que :

- au moins les deux tiers de ses membres représentent les employés;
- au moins 50 % de ses membres sont des femmes;
- au moins un membre représente l'employeur;

- dans un milieu de travail syndiqué, chaque agent négociateur choisit au moins un membre;
- s'il y a des employés non syndiqués, au moins un des membres, choisi par eux, les représente.

[42] La *Loi* établit aussi un processus pour appuyer les décisions du comité (article 20). Si un comité d'équité salariale n'est pas en mesure de parvenir à un consensus sur une question, il peut procéder à un vote, à condition que le quorum soit atteint. L'ensemble des membres représentant l'employeur et les employés ont droit respectivement à un seul vote. Si l'ensemble des membres représentant les employés ne peut parvenir à une décision unanime, il perd son droit de voter et le vote de l'ensemble des membres représentant l'employeur l'emporte.

[43] Si les représentants ne parviennent pas à régler un problème lié à une étape de l'exercice d'équité salariale au sein du comité, la *Loi* prévoit le recours à la commissaire, qui doit aider à régler les questions en litige (articles 147 et 154).

Analyse

[44] Aucune des parties concernées n'a contesté l'estimation du SCT selon laquelle un comité d'équité salariale unique compterait au minimum 18 membres et probablement plus, puisque chaque représentant est censé inviter d'autres membres. C'est donc cette composition qui est utilisée pour comparer le comité d'équité salariale unique avec les comités d'équité salariale multiples proposés.

[45] La position du SCT est ancrée dans son expérience passée avec ses agents négociateurs. Il décrit qu'un comité unique requiert des « négociations multilatérales » avec des membres ayant des intérêts divergents, ce qui rendrait les discussions litigieuses et les ferait traîner. Il conclut que cela aboutira souvent à une situation où, lors d'un vote sur une question donnée, les membres représentant les employés ne seront pas en mesure de se mettre d'accord et la position de l'employeur l'emportera. Il affirme au contraire qu'avec les trois plans proposés, les trois comités qui en découleraient seraient plus fonctionnels, car il n'y aurait qu'un seul agent négociateur dans chacun des comités pour les plans 1 et 2, ce qui favoriserait ce qu'il décrit comme des « négociations bilatérales ». Il considère que cela est avantageux parce que cette approche élimine la possibilité que le vote de l'employeur l'emporte et que des solutions négociées seraient trouvées.

[46] Malgré cela, le SCT ne justifie pas son affirmation selon laquelle l'approche proposée réduira le besoin de résoudre des différends. Il semble en fait qu'en raison de la nature bilatérale des comités pour les plans 1 et 2, tout désaccord concernant une étape du processus entraînera une égalité des voix et une « question en litige » qui devra être résolue par la commissaire ou autrement. Contrairement à un comité unique où, comme le fait remarquer à juste titre le SCT, le vote de l'employeur prévaut en cas de désaccord entre les représentants des employés, seules les situations où il y a égalité des voix exigent un règlement de différends. Ainsi, si le SCT a raison et que les représentants des employés ne sont pas unanimes à différentes étapes du processus, le besoin de régler les différends devrait diminuer au sein d'un comité d'équité salariale unique, car la position de l'employeur l'emportera. Ainsi, cette disposition de la *Loi* incite les représentants des employés à collaborer au sein d'un même comité.

[47] En outre, le SCT affirme que la charge de travail serait plus facile à gérer pour le comité du plan 3, même s'il compte 14 agents négociateurs. Il souligne que, même s'il vise à favoriser des négociations multilatérales sur des intérêts communs avec ses agents négociateurs, son expérience en

matière de négociation collective a montré que même les « négociations bilatérales » sont difficiles, puisque les agents négociateurs ont des approches, des priorités et des antécédents différents. Il craint que pour un comité unique qui doit mener à bien le processus séquentiel d'équité salariale, ces différences ne rendent difficiles la progression des négociations et la conclusion d'un accord. Il s'en préoccupe particulièrement dans le contexte du choix de la méthode d'évaluation des emplois. Il donne des exemples d'efforts conjoints dans le cadre de certaines conventions collectives qui ont échoué à la dernière minute (p. ex., le Programme de soutien au mieux-être des employés) pour démontrer ce risque. Il évoque également le manque de succès des efforts déployés dans le passé pour réformer le système de classification au sein de l'APC (p. ex., le Système de classification universel [SCU], le Plan général d'évaluation des emplois [PGEE]) pour montrer qu'un comité unique n'est pas approprié parce que les négociations multilatérales dans ces processus étaient litigieuses, ont demandé beaucoup d'efforts et de temps, et il n'a pas été possible d'y parvenir facilement ou à l'amiable. Dans le cas du processus du SCU, il a noté que l'IPFPC s'est retiré.

[48] Plusieurs agents négociateurs ne sont pas d'accord avec la description que fait le SCT de ces efforts conjoints. Par exemple, l'IPFPC et l'ACEP affirment que les tentatives conjointes infructueuses visant à réformer le système de classification dans le passé ne prouvent pas que la procédure prévue par la *Loi* pour établir un plan d'équité salariale avec un seul comité d'équité salariale est vouée à l'échec. L'IPFPC et l'ACEP ont retenu les services de Paul Durber, un expert en équité salariale et en rémunération, qui a préparé le *Rapport sur la demande du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour des plans d'équité salariale multiples dans l'administration publique centrale*, daté de janvier 2023 (Rapport Durber). Le Rapport Durber mentionne que l'exercice d'équité salariale de l'initiative conjointe syndicale-patronale (ICSP) des années 1980 démontre que ces parties ont en fait réussi à évaluer les catégories d'emploi aux fins d'équité salariale (dans le cadre de l'ancien régime fondé sur les plaintes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*) à l'échelle de l'APC. Le Rapport note que le processus dans ce cas était volontaire et ne comportait pas les mécanismes, comme le vote de l'employeur, qui définissent la *Loi sur l'équité salariale*.

[49] L'IPFPC, l'ACEP et l'AFPC affirment que l'ICSP n'a pas été un échec et que sa méthodologie a été jugée fiable par le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) dans une décision qui a été confirmée par la Cour fédérale dans le cadre d'un contrôle judiciaire (*Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada [Conseil du Trésor]*, 1996 CanLII 1874 [TCDP] [AFPC 1996, TCDP] au paragraphe 804, confirmé par *Canada [Procureur général] c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 1999 CanLII 9380 [CF], [2000] 1 FC 146 [AFPC 1999, CF]).

[50] L'AFPC affirme également qu'on peut séparer les exercices du SCU et du PGEE puisqu'il s'agissait d'efforts visant à réviser l'ensemble du système de classification. Elle souligne également que chaque processus conjoint antérieur était volontaire. Elle affirme que l'élaboration d'un plan unique d'équité salariale en suivant le processus prévu par la *Loi* est une tâche bien moins ardue que l'élaboration d'une structure unique de classification et de rémunération pour la fonction publique fédérale. L'AFPC a retenu les services de Philip Johnson, vice-président de Korn Ferry et dirigeant de sa pratique mondiale d'évaluation des emplois, qui a préparé la *Présentation d'expert concernant la demande du Secrétariat du Conseil du Trésor visant des plans d'équité salariale multiples pour l'administration publique centrale*, datée de janvier 2023 (Rapport Johnson). Le Rapport Johnson appuie la position de l'AFPC selon laquelle différentes classifications et conventions collectives peuvent coexister dans le cadre d'un seul plan

d'équité salariale. Plus précisément, le Rapport Johnson indique que le processus d'équité salariale devrait être similaire à un audit périodique appliquant une méthodologie non sexiste pour comparer les salaires des classifications et des conventions collectives. Ainsi, chaque groupe professionnel peut continuer à utiliser sa propre norme de classification au quotidien.

[51] J'estime que le fait que les efforts conjoints précédents n'aient pas abouti ne permet pas de conclure logiquement que les trois comités d'équité salariale que le SCT propose sont appropriés pour atteindre l'équité salariale au sein de l'APC. Le processus d'équité salariale est une obligation légale dont la responsabilité incombe, à des degrés divers, à toutes les parties concernées dans le milieu de travail. Des mécanismes de résolution des différends et d'application de la loi sont en place pour garantir que l'exercice est mené à bien. Il n'existe aucune preuve de l'existence de ces éléments pour les exercices précédents.

[52] En outre, le SCT estime que chaque étape du processus d'équité salariale sera difficile à mener à bien dans le cadre d'un seul comité en raison du nombre de catégories d'emploi (plus de 600) au sein de l'APC. Il est particulièrement préoccupé par le défi que représente le choix d'un outil d'évaluation des emplois, compte tenu des multiples sous-décisions liées au type d'outil et à sa conception qui doivent être prises. L'AFPC fait valoir que cet argument contre un comité unique s'applique également aux trois plans que propose le SCT.

[53] Le SCT estime que les plans multiples proposés atténueront cette difficulté et permettront de parvenir plus facilement à un consensus. Il semble que ce soit attribuable au fait que le SCT n'aurait à travailler qu'avec un seul agent négociateur dans le cadre des plans 1 et 2. Toutefois, le SCT n'explique pas pourquoi les négociations avec ces agents négociateurs particuliers seraient fructueuses, si ce n'est qu'elles permettraient une approche fondée sur les intérêts. Même s'il affirme que cela permettrait de mener des discussions plus collaboratives et productives, de trouver des solutions négociées et d'élaborer le plan avec un minimum de retard, sa position repose en grande partie sur des spéculations quant à la manière dont les discussions se dérouleront en grand groupe. Comme le soulignent l'IPFPC et l'ACEP, le SCT ne démontre pas comment des négociations multilatérales avec 14 agents négociateurs dans le cadre du plan 3 pourraient réussir face à tous les défis que le SCT a recensés avec 16 agents négociateurs dans le cadre d'un seul plan.

[54] Il ne fait aucun doute qu'un désaccord interne entre les représentants des employés sur la manière de procéder pourrait nuire au travail d'un comité. Étant donné que l'employeur est en fin de compte responsable du résultat de l'exercice d'équité salariale (c.-à-d. d'augmenter la rémunération), on peut comprendre qu'il s'agit d'une préoccupation. Toutefois, comme il a été mentionné ci-dessus, le Parlement a cherché à éviter cette situation en inscrivant dans la *Loi* que le vote des représentants de l'employeur prévaut dans les situations où les représentants des employés ne parviennent pas à se mettre d'accord. Par ailleurs, même si cela n'est pas souhaitable, la *Loi* contient des dispositions qui permettent à un employeur d'élaborer un plan d'équité salariale sans comité, au cas où celui-ci deviendrait dysfonctionnel. Comme je l'ai précisé dans la décision du CN, le fait qu'un grand comité représente un défi n'est pas une raison suffisante pour annuler la présomption d'un plan unique :

Les législateurs étaient sans aucun doute conscients des défis que représente la création d'un plan d'équité salariale dans les grandes organisations. Pourtant, c'est ce qu'exige la législation. Toute exception à cette exigence doit être soigneusement

appliquée. Lorsqu'il est évident que les plans proposés sont contraires à l'objectif de la *Loi*, il n'est pas approprié d'approuver la proposition. (Décision du CN, paragraphe 58)

[55] De même, dans le cas présent, j'estime que le fait qu'un seul comité d'équité salariale puisse représenter des défis, ou qu'il puisse obliger les parties à recourir aux divers mécanismes de la *Loi* pour sortir des impasses et résoudre les différends, n'est pas une raison suffisante pour passer outre la présomption de la *Loi* en faveur d'un plan unique, en particulier à la lumière de mes conclusions ci-dessous concernant l'incidence des trois plans proposés sur l'ensemble de l'exercice d'équité salariale.

ii. *Un plan unique est-il susceptible d'augmenter considérablement le temps nécessaire à la mise en œuvre d'un plan proactif d'équité salariale?*

Positions

[56] Le SCT affirme qu'il faudra beaucoup de temps pour élaborer un plan d'équité salariale pour l'APC, et ce, qu'il s'agisse d'un seul ou de trois plans. Il invoque les arguments susmentionnés, relatifs aux défis posés par un comité unique, pour étayer son affirmation selon laquelle trois plans prendraient moins de temps qu'un seul.

[57] Les agents négociateurs ont contesté la position du SCT. Par exemple, l'IPFPC et l'ACEP soutiennent que rien ne prouve qu'un plan unique serait plus efficace. L'AFPC soutient que l'affirmation du SCT est minée par le fait que l'administration des trois plans proposés prendra également beaucoup de temps et se demande si le SCT affectera trois fois plus de ressources à l'exercice. Elle fait également remarquer que les parties devraient avoir la possibilité d'essayer de mettre en œuvre un plan unique avant de conclure qu'il n'est pas réalisable. L'AJJ déclare qu'il n'est pas possible d'évaluer précisément le temps qu'il faudra consacrer aux plans simples ou multiples. L'ACAF déclare que l'argument du SCT est spéculatif et qu'il ne devrait pas bénéficier de son propre manque d'organisation et du fait qu'il n'a pas eu recours au processus de mobilisation rapide de manière efficace.

La *Loi*

[58] Les délais prévus par la *Loi* sont stricts. Les employeurs disposent d'un délai de trois ans, à compter de la date à laquelle ils sont devenus assujettis à la *Loi*, pour publier le plan d'équité salariale final et d'un délai de trois ans plus un jour pour commencer à augmenter la rémunération, le cas échéant (articles 55 et 60). Même si la *Loi* permet à la commissaire de prolonger le délai d'affichage d'un plan d'équité salariale (article 57), elle exige également le paiement d'intérêts pour les augmentations de rémunération dues (paragraphe 62(5)).

Analyse

[59] Le SCT souligne qu'en vue de déterminer si un seul ou plusieurs outils d'évaluation des emplois convenaient, il a demandé au professeur John Kervin, de l'Université de Toronto, qui est spécialisé dans le domaine du travail et celui du sexe et plus particulièrement des femmes sur le marché du travail, de rédiger le document intitulé *La nouvelle Loi sur l'équité salariale : comparaison entre les configurations d'un plan unique et de plans multiples d'équité salariale pour l'administration publique centrale*, daté de mars 2022) (Rapport Kervin). Le SCT s'appuie sur le Rapport Kervin pour démontrer qu'un plan d'équité

salariale unique au sein de l'APC ne serait pas assez spécifique, serait moins précis et rendrait les résultats moins fiables.

[60] Le SCT affirme que le Rapport Kervin montre que plusieurs plans sont nécessaires. Cependant, la conclusion du Rapport Kervin n'appuie pas cette position. Le rapport conclut que, pour deux des trois paramètres liés au calendrier, le plan unique par défaut pour l'APC serait « semblable ou légèrement meilleur » (pour l'élaboration de l'instrument d'évaluation) et « meilleur » (pour la création de groupes) que les plans multiples. Le seul paramètre pour lequel le Rapport Kervin indique que des plans multiples seraient préférables du point de vue du calendrier est l'évaluation des emplois, qui, selon le SCT et plusieurs agents négociateurs, est une étape qui prend beaucoup de temps. On aborde l'évaluation des emplois plus en détail ci-dessous (paragraphe 64 à 75).

[61] Tant le Rapport Durber que le Rapport Johnson soulignent la nature spéculative de l'opinion du SCT selon laquelle l'élaboration de trois plans prendrait moins de temps. M. Durber attire l'attention sur le fait que le SCT n'a pas donné d'estimation du temps nécessaire à l'élaboration d'un seul plan par rapport à trois plans. Même si M. Johnson reconnaît que l'évaluation des emplois est généralement la partie la plus longue du processus d'équité salariale, il affirme que la raison pour laquelle le SCT pense que l'élaboration de trois plans d'évaluation des emplois prendra moins de temps que l'élaboration d'un seul n'est pas claire. M. Johnson estime qu'un plan unique d'évaluation des emplois serait l'option la plus rapide.

[62] Les législateurs étaient conscients du temps que prendrait un exercice conjoint d'équité salariale et ont prévu trois ans pour la mise en œuvre de ce processus. Ils étaient également attentifs aux divers besoins des employeurs et prévoyaient certaines flexibilités par rapport aux délais prescrits.

[63] Le SCT n'a présenté aucune preuve convaincante permettant de conclure que les trois comités d'équité salariale qu'il a proposés seront en mesure de créer trois plans d'équité salariale plus rapidement qu'un seul comité ne pourrait le faire. Le même nombre d'emplois devra toujours être évalué et, comme décrit dans AFPC 1996, TCDP, l'exercice de l'ICSP a montré qu'il existe des moyens de répartir ce travail parmi différentes personnes ou différents sous-comités, même au sein d'un seul comité.

iii. L'utilisation d'un seul outil d'évaluation des emplois générera-t-elle des résultats moins précis et moins fiables en matière d'équité salariale?

Positions

[64] Le SCT affirme que l'utilisation d'un seul outil d'évaluation des emplois pour l'ensemble de l'APC peut générer des résultats moins précis et moins fiables.

[65] Plusieurs agents négociateurs affirment que les plans multiples proposés ne mèneront pas à un plan d'équité salariale plus précis et plus fiable. Par exemple, l'IPFPC et l'ACEP affirment que les arguments du SCT reposent sur l'idée que plus le nombre de catégories d'emploi est réduit, plus elles sont homogènes, ce qui permet de comparer leur valeur plus facilement. Ils notent qu'en réalité, chacun des trois plans proposés est hétérogène, ce qui met à mal cette logique. L'AFPC soutient que la position du SCT repose sur de nombreuses hypothèses erronées et qu'un plan unique peut aboutir à un résultat précis, fiable et acceptable.

[66] L'AJJ affirme que les problèmes associés au manque de spécificité et à la partialité sont inhérents à toutes les méthodes d'évaluation des emplois lorsqu'ils ne sont pas assez personnalisés et que la formation est insuffisante. L'ACAF affirme que la position du SCT est spéculative et que les outils d'évaluation des emplois ne sont pas limités par le nombre de postes à évaluer.

La Loi

[67] La *Loi* ne prévoit aucune méthode d'évaluation spécifique des emplois que le comité d'équité salariale doit utiliser. Elle établit plutôt ce qui suit :

- La valeur du travail d'une catégorie d'emploi doit être établie selon l'ensemble des qualifications, de l'effort, des responsabilités nécessaires pour accomplir le travail et les conditions dans lesquelles il est accompli (article 42);
- Un comité d'équité salariale doit déterminer la valeur du travail d'une catégorie d'emploi en ayant recours à une méthode qui, à la fois, est exempte de toute partialité fondée sur le sexe et qui permet d'établir la valeur relative du travail accompli dans toutes les catégories d'emploi à prédominance féminine et les catégories d'emploi à prédominance masculine (article 43).

[68] La *Loi* permet à un comité d'équité salariale d'utiliser des valeurs de travail déjà établies pour des catégories d'emploi, à condition que la méthode utilisée pour déterminer ces valeurs soit conforme aux exigences susmentionnées (paragraphe 41(2)).

Analyse

[69] L'argument du SCT selon lequel des plans multiples sont nécessaires pour atténuer les menaces pesant sur l'exactitude et la fiabilité se fonde sur le Rapport Kervin, qui compare l'exactitude et la fiabilité des formats « plan unique » et « plans multiples » pour l'APC. Le « format de plans multiples » de M. Kervin est défini comme suit :

- Un ensemble de six à douze plans partiels;
- Chaque catégorie d'emploi est affectée à un plan fondé sur des tâches relativement semblables et un nombre suffisant de comparateurs masculins;
- Chaque plan dispose de son propre instrument d'évaluation des emplois.

[70] M. Kervin définit l'exactitude comme « le degré auquel une mesure se rapproche de la valeur "réelle" (généralement inconnue) d'un attribut » (page 5). M. Kervin explique ensuite que l'exactitude comprend l'examen du manque de spécificité des instructions et des exemples, de la contamination, des indicateurs omis et de la partialité, et analyse le risque que chacun de ces éléments présente dans un plan unique par rapport aux plans multiples qu'il envisage pour l'APC. M. Kervin définit la fiabilité comme « la proportion pour laquelle une mesure est uniforme et exempte d'erreurs aléatoires, c'est-à-dire exempte de cotes d'évaluation aléatoirement supérieures ou inférieures à la cote "réelle" » (page 5) et explique que la principale menace à la fiabilité est le manque de spécificité. En général, le rapport Kervin précise ce qui suit :

Étant donné qu'un plan unique d'équité salariale de l'APC s'appliquerait à un très large éventail de tâches professionnelles, les instructions d'évaluation des emplois, les

définitions et les exemples figurant dans l'instrument d'évaluation des emplois d'un plan unique sont plus susceptibles d'être vastes, généraux et de manquer de spécificité. Dans la configuration de plans multiples, la portée plus restreinte de plus petits plans partiels suggère que les définitions et les exemples visant un plus petit nombre de catégories d'emploi ayant un travail quelque peu semblable donneront vraisemblablement lieu à des mesures plus exactes et plus fiables de la valeur du travail dans chaque plan partiel. (page 6)

[71] S'appuyant sur les avis de leurs experts, les agents négociateurs ne sont pas d'accord avec les conclusions du Rapport Kervin. Plusieurs soulignent le décalage entre ses hypothèses et les plans proposés du SCT. Par exemple, le Rapport Kervin conclut que « le Conseil du Trésor peut présenter des arguments solides en faveur d'une exemption de l'exigence d'un plan unique d'équité salariale pour l'administration publique centrale », en comparant les avantages et les inconvénients d'un plan unique par rapport à six à douze plans organisés en fonction de tâches similaires. En revanche, la proposition du SCT repose sur trois plans organisés en fonction de la représentation des agents négociateurs.

[72] Le Rapport Durber conclut que le Rapport Kervin repose sur la fausse hypothèse selon laquelle plus le nombre de catégories d'emploi est réduit, plus elles sont homogènes, ce qui permet de comparer leur valeur de manière précise et fiable. Il note que même au sein des unités de négociation et des groupes professionnels, il existe une hétérogénéité, citant en exemple les groupes Services administratifs et Administration des programmes. Cet avis met en lumière le fait que si le SCT s'appuie sur le Rapport Kervin pour justifier la nécessité de trois plans au sein de l'APC, il n'offre que les arguments analysés ci-dessus (paragraphe 37 à 55 et 56 à 63) pour expliquer comment les risques que l'hétérogénéité est censée présenter pour un grand plan seront surmontés dans chacun des trois plans.

[73] L'AFPC fait écho à ces propos et affirme que de nombreuses conclusions du Rapport Kervin contredisent directement la position du SCT. Elle note que les préoccupations relatives à l'hétérogénéité ainsi qu'aux menaces pour l'exactitude et la fiabilité qui en découlent s'appliquent également aux plans 1 et 3 et au large éventail de travail accompli dans chacun d'entre eux. Elle soulève également le fait que la manière dont le SCT a délimité les plans proposés sépare les catégories d'emploi qui effectuent un travail très semblable, ce qui va à l'encontre de l'hypothèse du Rapport Kervin selon laquelle les plans multiples seraient constitués de catégories d'emploi qui effectuent un travail semblable. Le Rapport Johnson souligne que bon nombre des préoccupations du Rapport Kervin concernant l'exactitude et la fiabilité d'un plan unique sont en fait des préoccupations liées à l'application d'une méthode d'évaluation par points et par facteurs. M. Johnson note qu'une telle méthode n'est probablement pas appropriée pour l'APC en raison de la diversité des emplois. Il laisse plutôt entendre que la méthode de comparaison par points et facteurs peut être appliquée à un ensemble diversifié d'emplois, comme l'a montré l'exercice de l'ICSP.

[74] L'AFPC soutient également que la priorité absolue de l'exercice d'équité salariale est de recenser les écarts salariaux et critique l'approche proposée par le Rapport Kervin, qui réduit la portée des plans d'équité salariale et, par extension, la portée des comparateurs masculins disponibles. Le Rapport Johnson résume l'incidence négative que l'approche du Rapport Kervin aurait sur le traitement de l'inégalité salariale systémique fondée sur le sexe et mentionne que l'approche privilégiée consiste à mesurer l'écart salarial réel de l'ensemble de l'organisation plutôt que l'exactitude de la valeur des emplois dans certaines parties de l'organisation. Il conclut :

Si les catégories d'emploi dominées par les femmes relèvent généralement des groupes professionnels moins bien rémunérés, le fait de limiter leur capacité à se comparer à des emplois dans d'autres groupes professionnels (mieux rémunérés) constitue un obstacle structurel à l'atteinte de l'équité (p. 12, non souligné dans l'original).

[75] En ce qui concerne la mesure de l'écart salarial, le SCT répond qu'une régression exacte utilisant les comparateurs masculins exige une mesure exacte et fiable de la valeur du travail de chaque catégorie d'emploi ainsi que de la valeur relative de chaque catégorie d'emploi. Tout avantage lié à l'augmentation de la base de comparaison masculine serait largement compensé par la dégradation de la fiabilité et de l'exactitude de la mesure de la valeur du travail. Il fait valoir que les trois plans qu'il propose permettront de mieux comprendre le travail et d'obtenir des résultats plus précis, car l'AFPC (plan 1) et l'IPFPC (plan 2) auront moins de catégories d'emploi à évaluer. De plus, il fait valoir que les agents négociateurs chargés d'évaluer ces catégories d'emploi auront une « connaissance intime » de celles-ci, de sorte qu'il sera plus facile de comprendre l'étendue et la complexité de leur plan spécifique. Les 14 autres agents négociateurs et les membres non syndiqués du plan 3 peuvent joindre leurs connaissances et se concentrer sur l'analyse d'un groupe plus restreint de catégories d'emploi plutôt que de devoir se familiariser avec toutes les catégories d'emploi dans l'ensemble de l'APC. En revanche, il estime qu'un plan unique pourrait mener à des erreurs et à des conclusions inexactes sur la valeur du travail. Malgré cela, le SCT n'explique pas comment les connaissances de chacun de ces agents négociateurs concernant des catégories d'emploi qu'il représente ne seront pas également utiles au sein d'un seul comité, ni comment la convergence des connaissances ne pourrait pas se faire avec 16 agents négociateurs. Des garanties structurelles et procédurales devront probablement être mises en place pour atténuer les erreurs potentielles qui pourraient survenir, mais le risque d'erreurs n'est pas en soi une raison pour déroger de la *Loi*.

[76] Enfin, le Rapport Kervin et le Rapport Johnson présentent des méthodes différentes pour évaluer les emplois au sein de l'APC. Comme le mentionne le SCT dans sa demande, c'est au comité d'équité salariale qu'il appartient de décider de la méthode d'évaluation à utiliser. La question de savoir si l'une est plus appropriée que l'autre pour évaluer les catégories d'emploi au sein de l'APC ne m'est pas soumise dans le cadre de la présente demande. Par conséquent, les points de vue de M. Kervin et de M. Johnson sur les méthodes d'évaluation sont pris en compte seulement dans le but de répondre à l'argument du SCT selon lequel des plans multiples sont nécessaires pour surmonter les menaces pesant sur l'exactitude et la fiabilité. Le Rapport Johnson présente des éléments de preuve crédibles qu'il existe une autre méthode (la comparaison par points et facteurs, qui a été utilisée dans l'exercice de l'ICSP) pour évaluer de manière précise et fiable des emplois aussi divers que ceux de l'APC.

[77] J'estime que le Rapport Kervin contribue de façon limitée à l'évaluation de la demande du SCT parce que la proposition du SCT concernant les trois plans ne repose pas sur les hypothèses qui sous-tendent le Rapport Kervin et ses conclusions. Même si le SCT met en lumière la conclusion du Rapport Kervin selon laquelle « des plans multiples pourraient accroître l'exactitude et la fiabilité », sa décision de ne créer que trois plans et de les structurer en fonction de la représentation des agents négociateurs plutôt que des hypothèses du Rapport Kervin sape les conclusions de ce dernier. Autrement dit, le Rapport Kervin ne traite pas spécifiquement des trois plans proposés par le SCT.

[78] Le SCT affirme que sa demande est conforme à l'approche recommandée par le Rapport Kervin et que rien ne repose sur le fait que le Rapport Kervin a examiné la question du point de vue d'un plus grand nombre de plans que celui auquel l'employeur a finalement adhéré. Je ne suis pas d'accord. Les hypothèses sur lesquelles repose le format des plans multiples du Rapport Kervin sont clairement exposées dans le Rapport. Rien dans le Rapport Kervin ne suggère que ses conclusions sont indépendantes de ses hypothèses. La demande du SCT n'est tout simplement pas conforme à ces hypothèses en ce qui concerne le nombre de plans (il en propose trois au lieu de six à douze) et l'affectation des catégories d'emploi effectuant des tâches similaires à un plan (il les a affectés en fonction de la représentation des agents négociateurs). Le Rapport Kervin n'examine pas la proposition réelle du SCT relative à trois plans et ne soutient donc pas la proposition présentée par la SCT.

[79] À cet égard, je suis d'accord avec les experts des agents négociateurs pour dire que le SCT n'a pas expliqué de façon satisfaisante comment les problèmes d'exactitude et de fiabilité qui, selon M. Kervin, découlent de l'hétérogénéité de l'administration publique centrale, seraient réglés dans le cadre de la proposition du SCT.

[80] Selon les éléments de preuve présentés par le SCT, je ne peux pas conclure que les trois plans proposés par le SCT permettront d'obtenir des résultats plus précis et plus fiables en matière d'équité salariale qu'avec un seul plan.

iv. Un plan unique d'équité salariale réduira-t-il l'acceptation des résultats?

Positions

[81] Le SCT estime qu'un comité d'équité salariale unique et de grande taille pourrait réduire l'acceptation du plan d'équité salariale par les employés, ce qui pourrait engendrer des plaintes de leur part pour contester le plan.

[82] L'AFPC soutient que les employés sont beaucoup plus susceptibles de rejeter les résultats d'un plan d'équité salariale qui déroge des exigences par défaut de la *Loi*. De même, l'ACAF affirme qu'il est plus réaliste de s'attendre à des contestations concernant les résultats de trois plans de trois comités différents disposant de trois outils d'évaluation des emplois différents.

La Loi

[83] Lorsqu'un comité d'équité salariale élabore un plan d'équité salariale, les employés concernés par ce plan peuvent déposer une plainte auprès de la commissaire dans diverses circonstances (articles 149 et 152). Toutefois, il existe des limites quant à la base des plaintes. Par exemple, ils ne peuvent pas déposer de plainte concernant l'établissement du plan d'équité salariale.

Analyse

[84] À l'appui de sa position, le SCT fait valoir que la négociation de chaque étape au sein d'un seul comité fera probablement en sorte que la prise de décision soit plus exigeante, plus longue et plus litigieuse. Comme nous l'avons déjà vu, il s'attend, par conséquent, à ce que le vote des employeurs l'emporte et à ce qu'une intervention de la commissaire soit nécessaire. Citant le retrait de l'IPFPC du SCU, le SCT affirme que les résultats auraient été inacceptables pour les membres de l'IPFPC. Le SCT cite également le rapport de 1996 du Bureau du vérificateur général pour affirmer que le gouvernement a

tenté pendant de nombreuses années de réformer le système de classification et d'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale et que les tentatives de réforme n'ont pas pu être mises en œuvre sans provoquer des perturbations ingérables. Il mentionne que cette situation risque de se reproduire dans le cadre de l'exercice d'équité salariale. Il affirme que les trois plans qu'il propose atténueraient ce risque de non-acceptation en créant trois « groupes plus faciles à gérer ».

[85] Cependant, le SCT ne fournit aucun élément preuve expliquant comment ce risque pourrait se concrétiser dans le contexte de la *Loi*, qui impose des obligations spécifiques aux agents négociateurs et, en vertu du paragraphe 151(2), donne à l'employeur le droit de porter plainte à la commissaire si un agent négociateur agit de mauvaise foi, de manière arbitraire ou discriminatoire au cours de l'exercice d'équité salariale.

[86] Les préoccupations relatives à la prévalence du vote de l'employeur ont déjà été analysées (paragraphe 45 à 46) et cette analyse s'applique également dans le cas présent. Le fait que la *Loi* permette au vote de l'employeur de prévaloir dans les situations où les représentants des employés au sein d'un comité sont en désaccord n'est pas en soi une raison de déroger des exigences de la *Loi*.

[87] L'argument du SCT selon lequel les employés sont plus susceptibles d'accepter les résultats de plusieurs plans d'équité salariale repose sur des spéculations. On pourrait également supposer, comme l'affirme l'ACAF, que les employés n'accepteraient pas un processus de plans multiples qui empêche les employés des catégories d'emploi à prédominance féminine de voir leurs salaires comparés à ceux des catégories d'emploi à prédominance masculine bien rémunérées, simplement parce qu'ils sont représentés par des agents négociateurs différents. Grâce à toutes les protections que la *Loi* accorde à toutes les parties, les employés sont au moins aussi susceptibles de rejeter les résultats d'un processus qui déroge des exigences de la *Loi* que ceux d'un processus qui est créé en utilisant les mécanismes du régime établi par la loi.

v. *Un plan unique contredira-t-il la structure existante de la communauté d'intérêts et perturbera-t-il les relations de travail actuelles?*

Positions

[88] Le SCT fait valoir que la *Loi* crée effectivement un deuxième mécanisme d'établissement des salaires au sein de l'APC, le premier mécanisme étant la négociation collective. Il affirme que l'élaboration d'un plan unique perturberait les relations de travail et contredirait la structure existante de la communauté d'intérêts.

[89] Plusieurs agents négociateurs répondent que la proposition ne témoigne pas de la structure existante de la communauté d'intérêts. Par exemple, l'IPFPC et l'ACEP déclarent que même si les plans 1 et 2 imitent les relations de négociation collective, il n'y a pas d'argument logique en ce qui concerne le plan 3. Ils allèguent également que le fait de répartir des catégories d'emploi dans les trois plans proposés empêche les comparaisons entre des groupes qui auraient autrement une communauté d'intérêts. L'AJJ affirme que la communauté d'intérêts a tout au plus joué un rôle accessoire dans la détermination de l'étendue des unités de négociation existantes, car elles découlent des plans de classification internes du SCT.

[90] L'AFPC fait valoir que le Parlement a structuré la *Loi* de manière qu'elle soit distincte du plan de négociation collective prévu par la LRTSPF.

[91] L'ACAF affirme qu'il n'est pas clair comment un plan unique pourrait perturber le régime actuel de relations de travail, alors que des plans multiples ne le perturberaient pas, particulièrement parce que le plan 3 proposé comprend un mélange de diverses unités de négociation.

[92] L'AJJ a fait valoir que le Parlement a déjà subdivisé l'administration publique fédérale dans ses définitions des « employeurs » aux fins de l'équité salariale en vertu de l'article 3 de la *Loi*, et que je ne devrais pas subdiviser davantage l'APC.

La Loi

[93] Il convient de rappeler que la *Loi* est un texte législatif sur les droits de la personne qui vise à lutter contre la discrimination fondée sur le sexe dans les pratiques et les systèmes de rémunération des employeurs. La *Loi* aborde spécifiquement l'interaction entre le processus d'équité salariale et les conventions collectives en exigeant deux choses : qu'en cas d'incohérence entre les résultats du plan d'équité salariale et la convention collective, le plan d'équité salariale l'emporte; que toute augmentation payable en vertu du plan soit réputée faire partie de la convention collective (article 95).

Analyse

[94] Le SCT explique qu'il prend part à des négociations collectives bilatérales avec les agents négociateurs. En revanche, la *Loi* exige qu'il prenne part à des négociations avec tous les agents négociateurs au sein d'un seul comité, ce qui, selon lui, exige des négociations multilatérales avec ces mêmes agents négociateurs. Il fait valoir que les trois plans qu'il propose rendent l'employeur et les agents négociateurs responsables de toute discrimination salariale découlant de la négociation collective, sans offrir de possibilités de « resquillage », tout en réduisant les perturbations des cycles de négociation collective à venir. Il affirme que les trois plans proposés permettraient de mieux aligner l'équité salariale et la négociation collective. À l'appui de cette affirmation, le SCT cite une présentation faite en 2002 par le professeur Paul Weiler au Groupe de travail Bilson, selon laquelle il serait incompatible avec les objectifs du *Code canadien du travail* de permettre aux employées de bénéficier des gains réalisés par les employés d'autres unités de négociation dans le cadre de la négociation collective, et contre une approche à l'égard de l'équité salariale qui comparerait des résultats de négociation contrastés.

[95] L'AFPC soutient qu'en recommandant que les lois fédérales proactives sur l'équité salariale soient qualifiées de lois sur les droits de la personne plutôt que de lois sur la négociation collective dans le Rapport final de 2004 du Groupe de travail sur l'équité salariale, intitulé *L'équité salariale : une nouvelle approche à un droit fondamental*, dont l'auteure et présidente est Beth Bilson, c.r. (Rapport du Groupe de travail Bilson), le Groupe de travail Bilson a entièrement rejeté la position avancée par M. Weiler il y a plus de vingt ans. Elle a plutôt recommandé ce qui suit :

16.1 Le groupe de travail recommande que la nouvelle législation fédérale sur l'équité salariale prévoie que le processus de réalisation de l'équité salariale soit séparé du processus de négociation des conventions collectives.

[96] Pour parvenir à cette recommandation, le Groupe de travail a déclaré :

Nous estimons que le système mis en place en vertu de la nouvelle législation sur l'équité salariale ne devrait pas privilégier les relations en matière de négociation collective ou limiter indûment l'éventail des comparaisons pouvant être utilisées dans le cadre du processus pour réaliser l'équité salariale. [...]

Selon nous, on ne peut pas s'appuyer sur la composition actuelle des unités de négociation pour faire l'examen impartial des modèles de rémunération qui est nécessaire afin d'éliminer la discrimination salariale. (page 498)

[97] Compte tenu de ce qui s'est passé depuis la présentation du document de M. Weiler, je ne peux pas m'appuyer sur son raisonnement pour justifier une interprétation de la *Loi* qui contredit son objectif.

[98] Comme l'explique le Rapport Johnson, la *Loi* perturbe sciemment la négociation collective. Cette perturbation ne doit pas servir de justification pour déroger des exigences de la *Loi*. L'existence d'une disposition de la *Loi* qui aborde l'effet du processus d'équité salariale sur les conventions collectives (article 95) montre que les législateurs se sont penchés sur l'interaction entre les deux et ont décidé de ne pas structurer les plans d'équité salariale en fonction des unités de négociation. Comme je l'ai mentionné dans la décision du CN :

La *Loi* ne fait pas de distinction entre les employés syndiqués et non syndiqués et prévoit des mécanismes pour déterminer la rémunération totale de tous les employés d'une manière qui permet aux employeurs et aux comités d'équité salariale d'aborder les différences de rémunération et les méthodes de rémunération, même si elles sont le résultat de la négociation collective. (Décision du CN, paragraphe 57)

[99] L'ACAF fait valoir que la question du rôle des relations de travail et des conventions collectives dans les plaintes en matière d'équité salariale a été abordée par la Cour d'appel fédérale et confirmée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada (Commission des droits de la personne) c. Lignes aériennes Canadien International Itée*, 2006 CSC 1 (Lignes aériennes Canadien). Comme il est mentionné dans la décision du CN, *Lignes aériennes Canadien* a mis fin à l'idée que la loi sur l'équité salariale devrait être interprétée de manière à favoriser les comparaisons fondées sur la structure des unités de négociation, car une telle approche interprétative « transformerait la négociation collective en un outil de renforcement des pratiques discriminatoires » (*Lignes aériennes Canadien*), paragraphe 41, cité dans la décision du CN, paragraphe 57).

[100] En outre, comme le montre l'AJJ, le concept de communauté d'intérêts qui existe dans les négociations collectives du secteur privé, où les conseils du travail ont le mandat exclusif de déterminer l'unité appropriée pour les négociations collectives, n'est pas le même pour l'APC. La structure actuelle des unités de négociation au sein de l'APC a été façonnée par l'exigence historique de n'autoriser qu'un seul groupe professionnel au sein d'une unité de négociation, indépendamment du fait que ses employés partagent ou non une communauté d'intérêts avec un autre groupe. Par conséquent, la portée actuelle de chaque unité de négociation découle essentiellement du plan de classification interne du SCT. L'AJJ a comparé cette situation à celle des organismes distincts, pour lesquels la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral est chargée de déterminer la structure

appropriée de l'unité de négociation et pour lesquels elle a déterminé à plusieurs reprises que des unités générales étaient préférables, car les fonctionnaires de chaque organisme partagent des intérêts.

[101] L'AJJ a fait valoir que plusieurs articles de la *Loi*, y compris la définition des employeurs, démontrent que le Parlement s'est penché sur la manière d'aborder les complexités de l'équité salariale dans la fonction publique fédérale. Elle soutient que, étant donné que la définition du terme « employeur » au paragraphe 3(2) de la *Loi* divise déjà la fonction publique, je ne devrais pas accepter une demande qui la subdivise encore davantage. Le SCT affirme que rien dans la *Loi* ne l'empêche de demander des plans multiples et que si le Parlement avait l'intention de l'en empêcher, cela serait clairement indiqué dans la *Loi*. J'interprète la *Loi* comme il prévoyait, tout simplement, que le SCT est soumis à la même présomption de plan unique que tous les autres employeurs, et qu'il a le droit de demander des plans multiples pour l'APC en vertu du paragraphe 30(1).

[102] Comme le fait remarquer le SCT, le Rapport du Groupe de travail Bilson reconnaît que le SCT devrait pouvoir demander de définir plus d'une unité d'équité salariale au sein de la fonction publique. Toutefois, le Rapport du Groupe de travail Bilson ne dit rien sur la forme que pourrait prendre cette définition. De plus, il n'a pas laissé entendre que la définition de plans multiples dans la fonction publique serait appropriée. En vertu de la *Loi*, le demandeur doit démontrer à la satisfaction de la commissaire que la demande de plans multiples est appropriée dans les circonstances et conforme aux objectifs de la *Loi*.

[103] Même si le SCT me demande instamment d'autoriser une approche qui harmoniserait les plans d'équité salariale à la structure de négociation de l'APC, sa propre proposition permet d'harmoniser les relations de travail que pour deux des 16 agents négociateurs (c.-à-d. l'AFPC dans le plan 1 et l'IPFPC dans le plan 2). Il regroupe les 14 autres agents négociateurs dans le plan 3, qui n'a aucun rapport avec les structures de négociation collective de l'APC.

[104] Enfin, j'ai examiné l'argument du SCT selon lequel l'harmonisation de l'exercice d'équité salariale aux structures de relations professionnelles existantes est conforme à l'objectif de l'article 2 de la *Loi*, qui consiste notamment à « tenir compte des divers besoins des employeurs ».

[105] À mon avis, l'expression « tout en tenant compte des divers besoins des employeurs » qui figure à l'article 2 témoigne du fait que la *Loi* est conçue de manière à prévoir des dérogations à la norme législative dans un grand nombre de situations différentes. En autorisant les employeurs à demander à la commissaire à l'équité salariale de modifier l'application normalisée de la *Loi* dans différentes situations, la *Loi* permet à la commissaire de tenir compte de la diversité des employeurs que la *Loi* est censée régler. Le fait même de prendre en considération les circonstances particulières d'un employeur, plutôt que d'appliquer une approche « universelle », est conforme à l'objectif de la *Loi*, qui est de « tenir compte des divers besoins des employeurs ».

[106] Néanmoins, lorsqu'il s'agit de déterminer si des plans multiples seraient appropriés, le résultat doit toujours tenir compte de l'incidence sur l'équité salariale. L'article 2 énonce deux principes d'interprétation de la *Loi* : atteindre l'équité salariale par des moyens proactifs tout en tenant compte des divers besoins des employeurs. Toutefois, si le fait de tenir compte des besoins d'un employeur nuit à l'atteinte de l'équité salariale, on ne peut pas dire que l'objectif de la *Loi* a été atteint.

[107] Pour toutes les raisons susmentionnées, je ne pense pas qu'il soit approprié d'accepter la demande du SCT afin d'aligner l'exercice d'équité salariale à la structure existante de la communauté d'intérêts ou pour réduire les perturbations des futurs cycles de négociation collective pour l'APC.

vi. L'élaboration d'un plan unique pour un employeur aussi important et complexe que le SCT est-elle sans précédent?

Positions

[108] Le SCT affirme que l'élaboration d'un plan unique pour un effectif aussi important et diversifié que celui de l'APC serait sans précédent. Plusieurs agents négociateurs, dont l'AFPC et l'ACAF, affirment que cette affirmation est exagérée.

Analyse

[109] Le SCT affirme qu'aucun plan unique d'équité salariale n'a été élaboré pour un employeur de sa taille et de sa complexité. Il s'appuie sur l'obligation prévue par la *Loi sur l'équité salariale* de l'Ontario et sur la possibilité prévue par la *Loi sur l'équité salariale* du Québec d'établir des plans multiples dans certaines situations impliquant des agents négociateurs accrédités. Il affirme qu'un précédent a été créé pour les employeurs provinciaux et que l'élaboration d'un plan unique pour l'importante main-d'œuvre du SCT serait sans précédent.

[110] Je reconnais qu'un plan d'équité salariale de cette ampleur est probablement sans précédent. L'APC est un effectif unique au sein de la compétence fédérale et au Canada en général. Même si le Rapport Johnson cite quelques exemples d'organisations importantes et diversifiées qui fonctionnent avec un seul plan d'évaluation des emplois, aucun ne correspond parfaitement à la taille et à la complexité de l'APC.

[111] Toutefois, on a déjà procédé à l'évaluation à grande échelle des emplois au sein de l'APC. L'exercice de l'ICSP des années 1980 a produit des résultats d'évaluation que le Tribunal canadien des droits de la personne a jugés suffisamment fiables (AFPC 1996, TCDP, confirmé dans le cadre d'un contrôle judiciaire, AFPC 1999, CF).

[112] Malgré la crainte du SCT de voir l'histoire se répéter, l'exercice de l'ICSP offre des leçons et des expériences utiles dont les parties présentes peuvent s'inspirer pour mener à bien leur travail de collaboration au sein d'un comité d'équité salariale. Comme l'explique le Rapport Durber, l'ICSP a rendu un nombre important de décisions en matière de valeur comparative sur une période de deux ans. Ainsi, il a atteint son objectif de produire des évaluations exemptes de préjugés sexistes pour un lieu de travail vaste et complexe. Le SCT n'a fourni aucun élément de preuve contredisant cette conclusion.

[113] Il est certain que le processus de l'ICSP a été marqué par des problèmes procéduraux, comme l'explique en détail la décision AFPC 1996, TCDP. En examinant certains de ces problèmes, le TCDP a reconnu que l'étude et la mise en œuvre du principe de « salaire égal pour un travail d'égale valeur » à l'époque au Canada étaient une discipline relativement nouvelle qui en était encore au stade du développement (AFPC 1996, TCDP, par. 728). Aujourd'hui, ce n'est plus une description exacte de l'état de l'équité salariale au Canada. Au cours des 30 années qui se sont écoulées depuis, plusieurs événements clés ont fait progresser l'étude et la mise en œuvre de l'équité salariale. Par exemple, l'équité salariale proactive a continué à se développer en Ontario; une loi proactive sur l'équité salariale

a été adoptée au Québec en 1996; le Rapport du Groupe de travail Bilson a été publié en 2004, et une plus grande attention a été accordée à la réduction de l'écart salarial entre les hommes et les femmes au Canada.

[114] Le Groupe de travail Bilson a étudié les lois de l'Ontario et du Québec qu'il a sans aucun doute prises en considération dans ses recommandations. Malgré l'existence de ces modèles dans les provinces, le Parlement a choisi d'imposer par défaut un seul plan par employeur, y compris pour l'APC. Le recours à ces lois provinciales et à leur approche des plans multiples pour justifier l'octroi d'une dérogation à cette exigence serait incongru par rapport au régime de la *Loi*.

[115] Le fait qu'un seul plan d'équité salariale pour l'APC soit « sans précédent » ne signifie pas que les multiples plans proposés sont appropriés dans les circonstances. La *Loi* crée un nouveau plan proactif d'équité salariale qui garantira que les femmes et les hommes travaillant dans des milieux de travail réglementés par le gouvernement fédéral reçoivent un salaire égal pour un travail de valeur égale. Cela exige une action sans précédent de la part de tous les employeurs fédéraux.

d. Les plans multiples que le SCT propose seraient-ils non sexistes?

[116] Plusieurs agents de négociation ont exprimé des inquiétudes quant au non-sexisme des plans proposés par le SCT. Certaines de ces préoccupations ont été soulevées en tant qu'objection à la question de savoir s'il y a « suffisamment » de comparateurs masculins pour accepter la demande. Comme il est mentionné ci-dessus, le SCT a atteint le seuil relativement bas permettant d'établir qu'il y aurait suffisamment de comparateurs masculins dans chaque plan.

[117] Toutefois, la question de savoir si les plans qui en découleraient seraient globalement non sexistes, ou s'ils seraient suffisamment représentatifs d'un éventail de travail et de valeurs au sein de l'APC, est tout à fait pertinente pour déterminer s'il est approprié d'accepter la demande dans ces circonstances.

Positions

[118] L'AFPC représente les employés qui travaillent dans les catégories d'emploi à prédominance féminine les plus importantes au sein de l'APC, notamment les Services administratifs (AS), les Commis aux écritures et règlements (CR) et l'Administration des programmes (PM). L'AFPC prétend que ces catégories d'emploi ne pourront être comparées à environ la moitié des catégories d'emploi à prédominance masculine de l'APC, y compris les catégories d'emploi professionnelles du plan 2 et les catégories d'emploi comportant des fonctions de cadre et de gestion du plan 3.

[119] L'IPFPC et l'ACEP allèguent que le fait de séparer deux groupes d'employés organisés par leurs agents de négociation (plans 1 et 2) des autres employés (plan 3) limiterait considérablement le nombre de comparateurs disponibles. Ils affirment plus particulièrement que le fait d'isoler les postes administratifs et de commis du plan 1 (AFPC) des employés qui peuvent avoir des emplois et des fonctions semblables dans les plans 2 et 3 empêche de les comparer avec précision et risque d'entériner la ségrégation professionnelle. Le Rapport Durber donne des exemples de comparateurs qui seraient perdus dans le cadre de l'approche proposée pour les plans multiples.

[120] L'AJJ allègue également que le plan 3 est déséquilibré, car il ne contient pas assez de catégories d'emploi à prédominance masculine. L'ACAF et l'AJJ affirment que les plans proposés auront pour effet de maintenir des catégories d'emploi semblables séparées les unes des autres et s'inquiètent des groupes professionnels qui n'auront pas assez de comparateurs.

[121] L'ACAF affirme également que les plans proposés continueront de refuser un salaire égal pour un travail d'égale valeur à certaines des catégories d'emploi à prédominance féminine les moins bien rémunérées de l'APC. Il s'agit de postes administratifs et de bureau relevant de plusieurs classifications, notamment AS, CR et PM. L'ACAF précise que ces catégories d'emploi seront comparées à celles à prédominance masculine de l'AFPC qui tendent également à être les moins bien rémunérées, y compris celles du groupe Services de l'exploitation (SV).

[122] Le SCT répond que ces préoccupations concernant la ségrégation professionnelle entre les hommes et les femmes sont injustifiées. Il affirme, sans preuve claire, que chaque plan contient un large éventail de catégories d'emploi à prédominance masculine aux fins de comparaison avec les catégories d'emploi à prédominance féminine.

Analyse

[123] Comme l'indique la décision du CN, le rôle que les plans multiples pourraient jouer dans le renforcement de la ségrégation professionnelle entre les hommes et les femmes est un élément important à prendre en considération.

[124] Délimités comme ils le sont en fonction des agents de négociation, chacun des trois plans proposés par le SCT ne représente pas l'éventail complet des emplois à l'échelle de l'APC. Le SCT n'a pas fourni d'éléments de preuve convaincants sur la manière dont sa proposition atteindra les objectifs de la *Loi*. La conclusion du Rapport Johnson résume clairement la situation :

La demande du SCT ne repose pas sur une analyse rationnelle de la complexité de la main-d'œuvre ou de la similitude du travail dans les 70 groupes professionnels, mais sur une hypothèse visant à faciliter le travail des comités d'équité salariale. (page 18)

[125] Comme le soutiennent l'IPFPC et l'ACEP, la segmentation de la main-d'œuvre, telle qu'elle est proposée, réduit l'éventail des comparateurs à ceux qui sont représentés par le même agent de négociation. Cela risque de créer des obstacles aux comparaisons salariales, ce qui va à l'encontre de l'objectif législatif visant à éliminer les structures salariales discriminatoires. En effet, ils soulignent qu'en se concentrant sur les structures de négociation collective, les plans sont susceptibles de perpétuer les préjugés sexistes au sein d'un plan de relations professionnelles qui n'a jamais été examiné sous l'angle proactif de l'équité salariale.

[126] Les preuves fournies par le SCT montrent que chaque plan contient des catégories d'emploi historiquement considérées comme du « travail de femmes ». Par exemple :

- **Plan 1** : comprend de nombreux emplois administratifs comme les adjoints administratifs, les commis, les bibliothécaires, les enseignants et le personnel des services sociaux, ainsi que les catégories d'emploi à prédominance féminine les plus importantes (AS, CR et PM) de l'APC;

- **Plan 2** : comprend les postes professionnels et scientifiques comme les infirmières, les nutritionnistes et les physiothérapeutes;
- **Plan 3** : comprend d'autres postes à prédominance féminine comme les services financiers, les conseillers en ressources humaines et les traducteurs.

[127] Les trois plans proposés limiteront l'éventail des comparateurs masculins disponibles pour ces catégories d'emploi à prédominance féminine et risquent de perpétuer les « méfaits » – c'est-à-dire l'existence d'un écart salarial qui désavantage les femmes en raison de la ségrégation professionnelle entre les sexes et de la sous-évaluation systémique du travail des femmes – dont a parlé le juge Evans de la Cour fédérale (AFPC 1999, CF). Les plans proposés empêchent les comparaisons diverses, notamment en séparant les plans 1 et 2 l'un de l'autre et de toutes les autres catégories d'emploi du plan 3.

[128] Plus d'un tiers des 250 000 salariés de l'APC sont employés dans trois classifications à prédominance féminine (AS, CR, PM) dont les taux de rémunération sont parmi les plus bas. Comme le montrent les rapports Johnson et Durber, les plans proposés permettront de comparer des catégories d'emploi à prédominance féminine comme celles-ci à des comparateurs masculins moins bien rémunérés, alors qu'il existe des emplois de même valeur et probablement mieux rémunérés dans les autres plans. Cela risque de priver les catégories d'emploi à prédominance féminine d'un salaire égal pour un travail d'égale valeur et d'aggraver la ségrégation professionnelle. Par ailleurs, le Rapport Durber montre que répartir les emplois traditionnellement féminins dans les trois plans empêche d'examiner la valeur de l'ensemble du travail des femmes. Les comparaisons plus générales exigées par la *Loi* favoriseront un examen plus complet du travail, y compris pour les catégories d'emploi présentant une gamme hétérogène de travaux.

[129] Malgré sa taille, l'APC représente une opération unique. Les groupes professionnels à prédominance féminine de son effectif sont répartis parmi les activités des portefeuilles, des ministères et des directions générales de l'APC. Ils contribuent à l'objectif général de servir les Canadiens. Les trois plans proposés, structurés autour des unités de négociation, recourent les ministères de telle sorte que les employés qui travaillent ensemble (p. ex., au sein d'un ministère ou d'un portefeuille) seront répartis dans des plans distincts. Le SCT n'a pas démontré que les trois plans proposés seraient non sexistes et ne renforceraient pas la ségrégation professionnelle entre les hommes et les femmes. Au contraire, j'estime que la structure proposée risque de reproduire la ségrégation entre les sexes au sein de l'APC.

e. Autres questions

i. Le SCT a-t-il tenté d'établir un plan unique ou un comité unique avant de soumettre la demande?

[130] Plusieurs agents négociateurs, comme l'IPFPC, l'ACEP et l'ACAF, affirment que, même si un groupe de travail sur la mobilisation rapide a été formé, l'établissement d'un comité unique n'a pas véritablement été envisagé et rien ne prouve que des experts internes ou externes aient tenté de mener à bien cet exercice. Le SCT fait valoir que rien n'oblige un employeur à créer un comité ou à tenter d'élaborer un plan unique avant de présenter une demande de plans multiples.

[131] Aucune disposition de la *Loi* n'exige la mise en place d'un comité d'équité salariale ou la création d'un plan unique avant de demander l'établissement de plans multiples. Cela dit, comme je l'ai aussi

noté dans la décision du CN (paragraphe 72), si on a des preuves que les efforts pour créer un plan unique à l'aide d'un comité d'équité salariale ont échoué, il s'agit d'un élément à soumettre à l'examen de la commissaire dans le cadre d'une demande de plans multiples.

[132] Le SCT a fait participer les agents négociateurs à un groupe de travail au début de 2021, mais au début de 2022, il leur a demandé de donner leur avis sur les plans multiples concernant l'APC. Il semble qu'aucun d'entre eux ne les ait appuyés. Même s'il avait pu être productif de recourir à ce groupe pour constituer et former le comité d'équité salariale, comme les agents négociateurs s'y attendaient selon l'ACAF, le SCT n'était pas tenu de tenter d'établir un seul plan d'équité salariale avant de présenter une demande visant plusieurs plans.

ii. La demande soulève-t-elle des questions au regard de l'article 2(d), de la Charte?

[133] L'ACAF craint que l'acceptation de la demande du SCT ne contrevienne à l'article 2(d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. J'ai examiné cette soumission et la réponse du SCT et j'ai décidé qu'il n'était pas nécessaire d'y répondre, compte tenu de l'issue de la présente décision.

IV. CONCLUSION

[134] Pris dans leur ensemble, l'analyse des motifs présentés par le SCT et l'idée selon laquelle les plans ne seraient pas sexistes, révèlent que le SCT ne s'est pas acquitté du fardeau de démontrer que les trois plans d'équité salariale proposés redresseraient de manière proactive la discrimination systémique fondée sur le sexe au sein de l'APC, comme l'exige la *Loi*.

[135] Par conséquent, la demande de plans multiples est rejetée.

[136] Les observations ont clairement montré que les parties ont une longue histoire qui rendra difficile le travail d'un comité d'équité salariale unique pour l'APC. Un comité d'équité salariale de cette taille aura sans aucun doute besoin de structures, de règles et de processus clairs pour fonctionner efficacement. Il faudra également que toutes les parties concernées fassent preuve de bonne foi pour siéger au comité et travailler en collaboration dans l'esprit de la *Loi*. Il convient de rappeler que la *Loi* est un texte législatif sur les droits de la personne conçu pour défendre le droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale. L'objectif du comité est de collaborer à l'élaboration d'une feuille de route pour parvenir à l'équité salariale dans le milieu de travail. Le fait d'aborder ce travail comme une simple version différente de la négociation collective le met en péril avant même qu'elle n'ait commencé.

[137] Les agents négociateurs ont apporté leur soutien unanime à un comité unique d'équité salariale et à la création d'un plan unique pour l'APC. Ils ont déclaré qu'ils étaient prêts à aborder le travail en collaboration. Il leur incombe maintenant de traduire ces paroles en actes et de collaborer entre eux et avec les représentants des employeurs au sein du comité pour atteindre les objectifs de la *Loi*.



Lori Straznicky

Commissaire à l'équité salariale par intérim