



**L'avenir de la Commission de l'équité salariale :**  
**quelles garanties pour les travailleuses non syndiquées**  
**dans la nouvelle superstructure de réglementation**  
**du marché du travail au Québec?**

Mémoire du Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)  
présenté à la Commission de l'économie et du travail

dans le cadre des  
consultations particulières et auditions publiques

sur le projet de loi no 42  
*Loi regroupant la Commission de l'équité salariale,*  
*la Commission des normes du travail*  
*et la Commission de la santé et de la sécurité du travail*  
*et instituant le Tribunal administratif du travail*

Le 12 mai 2015

## Table des matières

Présentation du CIAFT	3
1. Le contexte de la consultation et une recommandation générale	4
2. La situation particulière des travailleuses non syndiquées et vulnérables face à la Loi sur l'équité salariale	6
3. Analyse et recommandations sur le projet de loi	10
3.1 Danger de dévalorisation de la mission et de perte d'expertise	10
3.2 Recul au plan décisionnel	12
3.3 Gouvernance problématique	14
3.4 De grands pouvoirs accordés au ministre	14
4. Des garanties de protection pour les travailleuses non syndiquées et vulnérables dans la nouvelle superstructure	15
4.1 Un programme de vérification à améliorer	15
4.2 La mise en place d'un service d'aide et d'accompagnement pour les travailleuses non syndiquées : agir avant qu'il ne soit trop tard	17
4.3 Renforcer les initiatives de partenariat	18
5. Recommandations concernant la Commission des normes du travail (CNT)	19
Conclusion	20
Annexe : rappel des recommandations du CIAFT	21

## Présentation du CIAFT

Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT) est une organisation nationale de défense collective des droits qui a été fondée en 1982 et est considéré comme l'un des principaux porteurs des dossiers de l'emploi et des droits au travail dans le mouvement des femmes du Québec. Il est constitué d'une soixantaine de groupes et de femmes qui œuvrent dans le domaine de l'accès et du maintien des femmes au travail. La philosophie d'intervention du CIAFT repose sur le principe que l'autonomie économique des femmes est largement tributaire de leur accès au travail, à condition que ce travail soit rémunéré à sa juste valeur. À cette fin, la mission du CIAFT est d'œuvrer à la défense, à la promotion et au développement de services, de politiques et de mesures répondant aux besoins spécifiques des femmes en matière de travail.

Le CIAFT a traité dans son histoire de plusieurs dossiers : l'équité salariale, le développement de la main-d'œuvre féminine et l'employabilité des femmes, la conciliation famille-travail, les services de garde publics et accessibles, la place des femmes dans le développement économique régional, les régimes de retraite et les divers programmes sociaux liés au travail tels l'aide sociale et l'assurance-chômage. Depuis 1996, il est aussi mandataire du Comité consultatif Femmes en développement de la main-d'œuvre qui émet des avis à la Commission des partenaires du marché du travail sur toutes les questions touchant les femmes et l'emploi au Québec.

Le CIAFT est membre de la Coalition en faveur de l'équité salariale depuis les années 80 et fut son porte-parole au début des années 90. Il a participé à toutes les consultations sur ce dossier depuis l'adoption de la Loi sur l'équité salariale (LÉS) en 1996. Des personnes nommées après consultation du CIAFT siègent au Comité des partenaires de la Commission de l'équité salariale (CÉS) en tant que représentantes des travailleuses non syndiquées et le CIAFT a été très actif au Comité pour les travailleuses non syndiquées mis sur pied par la CÉS pour le conseiller sur cette question.

Le CIAFT est aussi membre du Front de défense des non-syndiqués (FDNS) qui œuvre à améliorer les conditions de travail des travailleuses et travailleurs non syndiqués, entre autres, par le biais de la Loi sur les normes du travail.

## 1. Le contexte de la consultation et une recommandation générale

Un important consensus social entoure la Loi sur l'équité salariale au Québec (LÉS). Au plan international, le droit à l'équité salariale a été consacré depuis 1951.<sup>1</sup> L'équité salariale est aussi comprise comme une composante fondamentale du droit des femmes à l'égalité. L'égalité entre les sexes est une dimension de la dignité et de la valeur de la personne humaine, qui a d'ailleurs été réaffirmée par le législateur québécois lors de la modification du préambule de la *Charte québécoise* en 2008.<sup>2</sup>

La LÉS met en œuvre la protection de cette composante du droit à l'égalité par les articles 10 et 19 de la Charte des droits et libertés de la personne (la Charte québécoise) et par l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.<sup>3</sup> D'ailleurs, avec l'adoption de la LÉS en 1996, on a supprimé le recours pour discrimination salariale fondée sur le sexe énoncé à la *Charte des droits et libertés de la personne* pour le remplacer par un régime proactif. Par la même occasion, on a retiré à la Commission des droits de la personne la responsabilité des enquêtes et du traitement des plaintes pour confier ce rôle à la Commission de l'équité salariale (CÉS). Le CIAFT est d'avis que la **mission** de la CÉS doit demeurer intacte et nous réclamons des garanties et des protections pour les travailleuses non syndiquées que nous vous présenterons dans notre mémoire.

En outre, nous nous questionnons sur l'urgence manifestée pour fusionner les trois organisations régulant le marché du travail au Québec alors qu'un rendez-vous est prévu en 2019 concernant le bilan décennal de la Loi sur l'équité salariale modifiée en 2009.

Ce projet de loi aura des impacts majeurs et nous aurions aimé y réfléchir davantage dans un processus plus respectueux du dialogue social essentiel entre partenaires du marché du travail et avec nos instances respectives. Sur un sujet d'aussi grande importance, il aurait dû y avoir une consultation réelle; nous nous sentons bousculées.

Nous pensons que le gouvernement devrait mesurer les impacts de ce projet de loi sur les femmes, particulièrement les travailleuses non syndiquées et plus vulnérables, afin d'obtenir la certitude que cela n'entraînera pas une perte de droits pour les salariées.

Le mouvement des femmes demande sans relâche que les projets d'envergure proposés par le gouvernement passent par une démarche préalable d'analyse différenciée selon les sexes (ADS). Il s'agit d'une pratique démocratique adoptée par les gouvernements les plus responsables socialement et les plus soucieux d'égalité entre les femmes et les hommes.

L'ADS discerne de façon préventive les effets distincts sur les femmes et les hommes que pourrait avoir l'adoption d'une loi ou d'une nouvelle politique, et ce, sur la base des réalités et des besoins différenciés des femmes et des hommes. Elle s'effectue au cours des différentes étapes d'un projet : de l'élaboration à la mise en œuvre, à l'évaluation et enfin au suivi.

---

<sup>1</sup> Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 : *Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale*.

<sup>2</sup> *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 2008, c. 15.

<sup>3</sup> Corporation d'Urgences-santé c. Syndicat des employées et employés d'Urgences-santé (CSN), 2015, QCCA 315.

Il est aussi essentiel, vu la situation plus vulnérable des travailleuses non syndiquées dans l'application de l'équité salariale, que cette analyse prenne en compte leurs réalités afin de ne pas créer de nouvelles sources d'inégalités compromettant leur accès à ce droit fondamental. Parmi les femmes, les immigrantes récentes, les autochtones, celles appartenant à une minorité visible et celles vivant avec une limitation fonctionnelle sont particulièrement désavantagées sur le marché du travail et ont encore plus besoin de la protection des lois comme celle de l'équité salariale. Une analyse intersectionnelle –qui prend aussi en compte ces différentes dimensions– est particulièrement justifiée dans ce cas.

Ainsi, nous demandons :

<p><b>1. Que le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale procède à une analyse différenciée selon les sexes (ADS) du projet de loi 42, notamment au plan de l'application des normes du travail et de l'équité salariale pour les femmes immigrantes, racisées, autochtones et handicapées, sous-scolarisées et non syndiquées (par une analyse intersectionnelle).</b></p>
---

Outre cette recommandation d'ordre général, le CIAFT a étudié le projet de loi 42 et présentera ses recommandations et ses demandes afin de mieux protéger le droit des travailleuses non syndiquées dans le cadre de cette réforme.

Afin d'étayer notre position, nous allons aborder les questions suivantes: la situation particulière des travailleuses non syndiquées et vulnérables, le danger de perte d'expertise spécialisée en équité salariale dans la superstructure proposée, le recul au plan de l'instance décisionnelle de premier niveau, la gouvernance problématique des trois organisations fusionnées et des lois dont elles sont responsables ainsi que les pouvoirs accrus accordés au ministre dans le projet de loi. Nous terminerons avec les demandes du CIAFT concernant des garanties de protection pour les travailleuses non syndiquées et vulnérables. Quoique la plus grande partie de ce mémoire traite de l'équité salariale, nous terminerons avec des recommandations concernant la Commission des normes du travail (CNT), la Loi sur les normes du travail étant aussi un des principaux instruments de protection des droits des femmes en matière de travail.

## 2. La situation particulière des travailleuses non syndiquées et vulnérables face à la Loi sur l'équité salariale

Les dernières statistiques publiées récemment par le Conseil du statut de la femme nous ont inquiétées. En effet, on y apprend que l'écart entre la rémunération horaire moyenne des femmes et des hommes augmente. En 2013, les femmes touchaient en moyenne 21,04\$ l'heure contre 23,95\$ pour les hommes, un ratio de 87,9%. C'est un recul par rapport à 2012, alors que le ratio était de 89,2% (une baisse de 1,3 de points de pourcentage).

Cette tendance est la même pour les gains annuels d'emploi : en 2011, le revenu d'emploi des femmes travaillant à temps plein toute l'année correspondait à 75,3% en baisse par rapport à 76,2% en 2007.<sup>4</sup>

Des données compilées par le CIAFT montrent que cela est encore plus grave pour les travailleuses non syndiquées. En effet, elles ont gagné en moyenne 18,68\$ l'heure en 2013 et les hommes non syndiqués 22,77\$, soit un ratio de 82%, une baisse importante de 1,7% en une année par rapport à 2012 (alors que le ratio était de 83,7%).<sup>5</sup>

Cet exemple illustre clairement que la situation des travailleuses non syndiquées est toujours plus critique face à l'iniquité salariale hommes-femmes et qu'elles doivent faire l'objet de beaucoup plus de préoccupations par les pouvoirs publics dans l'accès à ce droit fondamental.

Dix ans après l'adoption de la LÉS, la Commission de l'équité salariale reconnaissait, dans le rapport du ministre du Travail *La Loi sur l'équité salariale, Un acquis à maintenir*, que la sensibilisation, l'information et la protection des droits des travailleuses en situations plus vulnérables faisaient partie de ses priorités, même si une telle mission pouvait être difficile à réaliser. Toutefois, la Commission reconnaissait que des actions à l'égard des travailleuses non syndiquées sont importantes et devaient être intensifiées.

Dans le cadre des consultations entourant ce rapport, le CIAFT, la Fédération des femmes du Québec et Au bas de l'échelle ont demandé que l'on crée un comité de travail ayant pour mandat d'élaborer un plan d'action en ce sens.

La CÉS a alors mis en place en 2007 un comité de travail dans lequel le CIAFT est un partenaire privilégié. Une de ses premières actions fut de dresser un portrait de l'état de vulnérabilité au travail en tenant compte des entreprises les plus à risque, des facteurs explicatifs liés aux conditions de travail et à la rémunération, du degré de connaissances des travailleuses concernant la Loi sur l'équité salariale de même que leurs droits et recours prévus dans la Loi. Les facteurs sociologiques comme l'âge, la scolarisation et l'appartenance à des groupes cibles comme les communautés immigrantes ou autochtones et les personnes handicapées devaient également être considérés.

L'analyse suivante est tirée de ce portrait déposé à la CÉS en 2008 et les statistiques sont tirées d'une compilation effectuée par Ruth Rose, économiste et professeure associée à l'UQÀM, qui est basée, en partie, sur l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Conseil du statut de la femme, *Portrait des Québécoises en huit temps*, édition 2015, p. 17.

<sup>5</sup> Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, tableau 282-0074.

<sup>6</sup> Comité des travailleuses non syndiquées de la Commission de l'équité salariale, *Portrait des travailleuses en situations plus vulnérables en lien avec l'équité salariale*, rapport déposé à la Commission de l'équité salariale, 2008.

### **Taux d'activité plus faible**

Les statistiques montrent clairement que les femmes continuent d'être moins bien positionnées que les hommes sur le marché du travail. Malgré les avancées indéniables des dernières décennies, le taux d'activité des femmes est toujours inférieur à celui des hommes. Cette plus faible participation est d'ailleurs plus importante pour certains groupes de femmes. En 2011, chez les 24-54 ans, les femmes sont actives à 84% et les hommes à près de 89,6%, un écart de 5,6%. Chez les personnes immigrantes et de minorités visibles, l'écart entre hommes et femmes est de 15%, le double de celui des personnes non immigrantes ou ne faisant pas partie des groupes racisés. Le taux d'activité des femmes autochtones est comparable à celui des immigrantes. En 2006, le taux d'emploi des femmes âgées de 15 à 64 ans vivant avec une limitation fonctionnelle était de 35,8 % comparativement à 44,9 % des hommes ayant ces mêmes caractéristiques.

La conciliation famille-travail, les soins aux personnes proches dépendantes ou vieillissantes et le travail ménager continuent d'être principalement assumés par les femmes, qu'elles aient ou non des enfants et qu'elles soient ou non en couple, ce qui a un impact important sur leur participation au travail rémunéré.

### **Toujours dans les mêmes ghettos d'emplois**

Le marché du travail est toujours profondément ségrégué, c'est-à-dire qu'il est constitué de métiers féminins d'un côté et de métiers masculins de l'autre. En effet, en 2010, sur les 140 catégories professionnelles classées par Statistique Canada, 35 (25%) seulement étaient à prédominance féminine, c'est-à-dire que plus de 60% des effectifs étaient des femmes; et 75 de ces catégories professionnelles (54%) étaient à prédominance masculine. Du point de vue de l'équité salariale, cela revient à dire que le quart des catégories professionnelles sur le marché du travail, regroupant presque 60% de la main-d'œuvre féminine, doivent faire l'objet d'une démarche.

Concrètement, en 2010, les quatre principales professions féminines étaient celle des adjointes administratives de bureau avec un revenu d'emploi annuel moyen de 30 889\$, celle du personnel paraprofessionnel des services juridiques, sociaux et communautaires et de l'enseignement (ce qui inclut les éducateurs et les aides-éducateurs de la petite enfance) avec un salaire moyen de 25 091 \$, celle des vendeuses au détail qui gagnaient seulement 15 153\$ et celle des enseignantes de niveau secondaire, primaire et préscolaire (44 537\$). Parmi les dix principales professions des femmes, le revenu d'emploi le plus élevé appartenait au personnel professionnel en soins infirmiers à 49 713\$.

Chez les hommes, les principales professions étaient celles des conducteurs automobiles et de véhicules de transport en commun (salaire annuel de 31 550\$), suivi de celles des vendeurs (25 379\$), des nettoyeurs (24 032\$) et des professionnels en informatique (60 981\$). La profession la mieux rémunérée parmi les dix principales professions masculines était celle des membres des corps législatifs et cadres supérieurs (106 772\$).

On constate aussi que seulement trois des dix principales professions féminines procurent un salaire moyen de plus de 31 000\$. Or, c'est le cas de sept des dix principales professions occupées par les hommes...

Le fait que les femmes sont largement cantonnées dans des ghettos d'emploi et que les catégories d'emplois à prédominance féminine soient sous-rémunérées, compte tenu des qualifications exigées, des responsabilités exercées, des efforts requis et des conditions de travail, constitue la prémisse centrale de la Loi sur l'équité salariale. Dans le cas des femmes immigrantes et racisées, la situation est pire parce qu'elles se retrouvent proportionnellement plus nombreuses dans certains emplois de manufactures, de nettoyeurs et de soutien familial et de garderie (cette dernière catégorie comprend les aides domestiques), toutes des catégories professionnelles mal rémunérées. L'écart entre la présence des femmes de minorité visible et des femmes blanches est particulièrement important dans les postes de soutien des services de santé et de soutien familial et de garderie.

D'un autre côté, les femmes de minorité visible et les immigrantes récentes sont moins présentes dans les emplois de bureau et ceux d'enseignante ou de conseillère pédagogique au primaire et secondaire.

Par ailleurs, il faut aussi noter que la rémunération horaire varie beaucoup d'une région à l'autre du Québec. En 2011, le salaire horaire moyen offert au Québec était de 20,11\$. Or, seulement quatre régions offraient aux femmes un salaire horaire moyen supérieur à cela. L'Outaouais se démarquait avec le taux horaire moyen le plus élevé reçu par les femmes, soit 23,21\$. Venaient ensuite Montréal (20,89\$), la Capitale-Nationale (20,41\$) et la Montérégie (20,13\$). La rémunération horaire moyenne la plus faible pour les femmes se trouvait au Centre-du-Québec avec un taux horaire moyen féminin de 17,54\$.

### **Scolarisées, mais encore moins bien rémunérées**

L'idée fort répandue que la scolarisation des femmes va régler d'elle-même les écarts salariaux avec les hommes ne résiste pas à l'analyse.

D'une part, les ghettos d'études sont encore bien réels, surtout au niveau des études professionnelles et techniques. Parmi les dix programmes les plus fréquentés en 2008-2009, quatre sont presque exclusivement investis par les hommes (charpenterie-menuiserie, mécanique automobile, électricité, soudage-montage) et quatre autres sont à forte majorité féminine (santé, assistance et soins infirmiers, secrétariat, comptabilité et assistance à la personne en établissement de santé).

D'autre part, moins les femmes sont scolarisées, plus l'écart salarial avec les hommes est prononcé. En 2011, la rémunération horaire moyenne d'une femme sans diplôme secondaire était de 74,7% de ce que gagne un homme dans la même situation. Une femme diplômée de niveau secondaire gagnait 82,8% du salaire horaire d'un homme avec le même diplôme. Quant aux personnes ayant fait des études postsecondaires sans avoir obtenu un diplôme universitaire, le ratio était de 85% tandis que les femmes diplômées de niveau universitaire gagnaient 91,5% du salaire de leurs collègues masculins également diplômés.

### **Salaire minimum, temps partiel, petites entreprises : le lot des femmes**

Environ 5 % de la population active travaillent au salaire minimum, soit 6,2 % des femmes et 3,8 % des hommes.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Institut de la statistique du Québec, *Travail et rémunération. Annuaire québécois des statistiques du travail. Portrait des principaux indicateurs du marché et des conditions de travail, 2001-2011*, volume 8, p. 47.

Ce sont principalement les jeunes qui travaillent à ce salaire. Cependant, parmi les personnes âgées de 25 ans et plus, on compte principalement des femmes et des personnes immigrantes récentes.

Sans surprise, plus la scolarité est faible, plus les personnes travaillent au salaire minimum. Aussi, 15,4 % des personnes travaillant à temps partiel étaient payées au salaire minimum en 2011. Le secteur de l'hébergement et de la restauration comptait le plus grand nombre de personnes travaillant au salaire minimum avec un taux de 18,4 % en 2011.

En 2013, les femmes représentaient 45,2% des personnes travaillant à temps plein et 66,2% des personnes travaillant à temps partiel. Parmi les personnes âgées de 25 à 54 ans, elles comptaient pour 74,1%.

La taille de l'entreprise où les femmes travaillent est aussi un facteur d'iniquité salariale : plus elles travaillent dans de petites entreprises, moins elles gagnent et plus leur écart salarial avec les hommes est élevé. Dans les entreprises de moins de 20 employés, elles gagnent en moyenne 16,16\$ l'heure, soit 82,9% du salaire des hommes, et dans les grandes entreprises de plus de 500 employées, elles gagnent 26,50\$ l'heure, soit 91,5% du salaire de leurs confrères masculins.<sup>9</sup> Notons aussi que dans le secteur privé, les plus grandes entreprises sont plus souvent syndiquées.

**En résumé,** ce portrait contredit la croyance répandue selon laquelle tout va bien pour les femmes sur le marché du travail. Nous ne devons pas minimiser les difficultés systémiques qui persistent à l'égard des femmes, surtout pour les groupes vivant plusieurs types de discriminations. S'il n'est plus exclusivement question aujourd'hui de l'accès des femmes au travail, il est surtout question de l'accès à des emplois de qualité offrant une véritable sortie de la pauvreté, surtout pour celles qui se trouvent au bas de l'échelle. La lutte pour l'équité salariale prend pour elles tout son sens.

Dans la prochaine section, nous nous pencherons sur certains aspects du projet de loi qui nous semblent problématiques et nous présenterons en quatrième partie les garanties qu'il nous semble primordial d'obtenir dans la nouvelle superstructure qui sera créée par le projet de loi 42 pour que la mise en œuvre de la Loi se réalise pleinement dans les secteurs et les entreprises où les travailleuses non syndiquées sont majoritaires.

---

<sup>9</sup> Données compilées par l'Institut de la statistique du Québec, *Enquête sur la population active*, 2011.

### 3. Analyse et recommandations sur le projet de loi

#### 3.1 Danger de dévalorisation de la mission et de perte d'expertise

##### **La mission en équité salariale**

Le CIAFT est d'avis que la **mission** de la Commission de l'équité salariale (CÉS) doit demeurer intacte. Certes, la Loi sur l'équité salariale (LÉS) n'est pas modifiée mais c'est dans le transfert des responsabilités que porte la CÉS que la mission risque d'être dévalorisée. La LÉS est une loi proactive, dans un contexte de droit collectif, et elle exige un processus très différent de l'application de la Loi sur les normes du travail (LNT) et de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST). En instituant ce régime proactif, on a confié à la CÉS le mandat d'enrayer la discrimination systémique touchant les emplois traditionnellement féminins; il s'agit d'une réalité spécifique et complexe, très différente de celle dans laquelle œuvrent les personnels de la CNT et de la CSST.

Cette loi proactive est basée sur la prémisse que, sur le marché de l'emploi, il existe de la *discrimination systémique basée sur le sexe à l'égard des personnes qui occupent des emplois dans des catégories d'emplois à prédominance féminine* (article 1 de la LÉS). Certains éléments sont essentiels dans un régime proactif <sup>11</sup> : une obligation de résultat dans une démarche exempte de biais sexistes, des balises claires afin de limiter la discrétion de l'employeur, la participation et l'information des salariées et la concertation des parties. Cette mission, très spécifique, sera-t-elle être assurée adéquatement à l'intérieur de la fusion proposée?

##### **Les pouvoirs et les fonctions**

Sans en faire une liste exhaustive, rappelons les fonctions et pouvoirs de la CÉS (articles 93 à 124 de la LES). Elle a un rôle important de formation, d'information et de développement d'outils pour aider les employeurs à compléter l'exercice d'équité salariale et permettre aux travailleuses, syndiquées ou non, de défendre leurs droits. La CÉS a aussi un rôle réglementaire et consultatif auprès du ministre du Travail. Aussi, elle peut faire des recherches et études sur les questions relatives à l'équité salariale. Comment sommes-nous assurées que ces fonctions demeureront?

À l'article 260 du projet de loi 42, nous comprenons qu'il y a une période transitoire de 18 mois au cours de laquelle les règles de régie interne sur l'équité salariale, entre autres, seront adoptées. Qui sera consulté? Quel sera le rôle du Comité consultatif des partenaires (CCP) de la CÉS? L'article 260 du projet de loi 42 prévoit *que le gouvernement peut, par règlement, prendre...toute mesure nécessaire ou utile à l'application de la présente loi...* Au paragraphe suivant, nous lisons qu'un *tel règlement n'est pas soumis à l'obligation de publication...* Est-ce à dire que c'est par règlement, non soumis à la consultation, que les pouvoirs et fonctions en matière d'équité salariale seront définis?

##### **L'expertise très spécialisée**

Nous craignons grandement une perte d'expertise. Le rôle de la CÉS est très spécialisé et fait appel à des compétences particulières. Le personnel doit être formé sur la discrimination systémique, sur les biais sexistes ainsi que sur les systèmes de rémunération. Il agit dans un contexte de relations de travail entre les employeurs et les syndicats lorsqu'ils sont présents.

---

<sup>11</sup> SCFP c. Québec, par. 940-941 et *L'équité salariale : une nouvelle approche à un droit fondamental*, Rapport final, 2004.

Comment les préposés aux renseignements, les enquêteurs, les conciliateurs ou les juristes, par exemple, pourront-ils traiter avec autant de compétences des questions aussi différentes que la santé et sécurité au travail, les normes du travail et celles du domaine de l'équité salariale?

Ainsi, nous recommandons :

- 2. Que tout projet de règlement, en vertu de l'article 260 du PL 42, soit soumis à la consultation publique.**
- 3. Qu'à l'intérieur de la structure proposée, on maintienne un corps de personnel (enquêteurs, préposés aux renseignements, formateurs pour les entreprises et les salariées, etc.) avec une expertise spécifique en matière d'équité salariale et affecté à ce dossier.**

## 3.2 Le rôle décisionnel du nouvel organisme et sa gouvernance

### Recul au plan décisionnel

Dans le projet de loi, l'article 142 de la LSST est modifié par l'ajout suivant : « *Une des vice-présidents est chargé des questions relative à la Loi sur l'équité salariale (chapitre E-12.001)* ».

En ce qui concerne le rôle décisionnel de la CÉS, le projet de loi 42 prévoit à l'article 232 que « *les décisions individuelles en application de la Loi sur l'équité salariale (chapitre E-12.001) sont prises par le vice-président de la Commission des droits, de la santé et de la sécurité du travail chargé (..) des questions relatives à l'application de cette loi ...* ». L'article 239 nous indique qu' « *une personne... peut-être désignée par le vice-président de la Commission des droits, de la santé et de la sécurité au travail ... pour rendre des décisions individuelles en application de la Loi sur l'équité salariale* » (les soulignés sont de nous).

Actuellement, la Commission est composée de trois membres, dont une présidente, nommées par le gouvernement après consultation d'organismes les plus représentatifs des employeurs, des salariés et des femmes (art. 78 de la LÉS).

Le rapport du ministre du Travail à l'Assemblée nationale de 2006 (p 84-86)<sup>12</sup> décrit en détail les différentes dimensions du rôle décisionnel de la CÉS :

- des décisions qui balisent l'application de la loi et qui constituent une sorte de jurisprudence;
- des décisions en réponse aux plaintes et aux différends; après la décision, la partie mise en cause doit faire rapport sur l'application des correctifs et la Commission doit alors avoir un mécanisme pour assurer que ses décisions soient respectées;
- des décisions déclenchant des enquêtes à l'initiative de la Commission;
- des décisions concernant l'imposition d'amendes ou d'amener des poursuites pénales de la Commission des relations du travail.

En raison de la complexité des mécanismes de discrimination systémique, le rôle décisionnel de la CÉS, rempli par les deux commissaires et la présidente, est prépondérant dans le développement jurisprudentiel qui oriente la réalisation des programmes d'équité salariale. De plus, pour les travailleuses non syndiquées, l'enquête à l'initiative de la CÉS est véritablement le seul outil qui permette d'assurer leur droit à l'équité salariale.

Quoique le projet de loi 42 n'abroge pas l'article 93 de la LÉS, lequel définit les fonctions et pouvoirs de la CÉS, elle accorde ces fonctions et pouvoirs à la nouvelle Commission des droits, de la santé et de la sécurité du travail. À l'intérieur de cette Commission, il n'est point clair qui exercerait ces pouvoirs. Le projet de loi 42, tel que cité ci-haut, indique que les «décisions individuelles» seraient prises par le vice-président chargé des questions relatives à la Loi sur l'équité salariale, ou une personne qu'il aurait désignée. Mais on ne retrouve pas de définition des «décisions individuelles» ni dans le PL-42, ni dans la LÉS actuelle, ni dans la Loi sur la santé et la sécurité du travail actuelle.

Qui prendrait les «décisions non individuelles»? Qu'en serait-il de la jurisprudence créée par l'actuelle Commission de l'équité salariale?

---

<sup>12</sup> *La Loi sur l'équité salariale Un acquis à maintenir*, rapport du ministre du Travail sur la mise en œuvre de la Loi sur l'équité salariale, novembre 2006.

Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons :

- 4. Que la personne occupant le poste de vice-président chargé des questions relatives à la Loi sur l'équité salariale et la ou les personnes désignée-s par cette dernière pour rendre des décisions soient nommées à la suite d'une consultation des partenaires de la société civile, y compris des organismes représentant les intérêts des femmes.**
- 5. Que l'on maintienne une instance composée de trois personnes, spécialisée en matière d'équité salariale, pour prendre les principales décisions concernant l'équité salariale.**

### 3.3 Gouvernance problématique :

Dans le projet de loi, c'est le conseil d'administration de la CSST qui prend les rênes du nouvel organisme, un conseil paritaire patronal-syndical, composé d'une présidence, de sept représentants des travailleurs et de sept représentants des employeurs. En l'occurrence, le paritarisme ne constitue pas une garantie du respect des principes sous-jacents à l'équité salariale.

Notre crainte à l'effet qu'il y ait perte d'expertise s'applique aussi au nouveau conseil d'administration. Comment pourra-t-il débattre d'orientations à l'égard des normes du travail, de la santé et sécurité au travail et de l'équité salariale; les personnes nommées à ce conseil devront faire preuve d'immenses capacités!

Ainsi, nous recommandons :

**6. Que des personnes soient nommées au conseil d'administration du nouvel organisme ayant des expertises précises et pointues en matière d'équité salariale et de normes du travail et qu'au moins deux postes soient pourvus après consultation d'organismes œuvrant auprès des travailleuses et travailleurs non syndiqués.**

### 3.4 De grands pouvoirs accordés au ministre

Malgré le fait que la surveillance de l'application de la LÉS doit être assurée par un organisme dont les membres sont indépendants du gouvernement-employeur, le projet de loi vient donner des pouvoirs extraordinaires au ministre durant la période de transition, ce qui semble être une tendance lourde dans ce gouvernement.

L'article 258 édicte que « *le ministre peut annuler toute décision d'une commission visée par la présente loi ayant une incidence sur ses ressources humaines, budgétaires, matérielles ou informationnelles qu'il juge contraire aux intérêts futurs des organismes visés par la présente loi* ».

À l'article 260, on lit que « *le gouvernement peut, par règlement, prendre avant (indiquer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi) toute mesure nécessaire ou utile à l'application de la présente loi ou à la réalisation efficace de son objet* ».

Ainsi, nous réitérons sur ce point la recommandation présentée ci-dessus :

**Que tout règlement, en vertu de l'article 260 du projet de loi 42, soit soumis à la consultation publique.**

## 4. Des garanties de protection pour les travailleuses non syndiquées et vulnérables dans la nouvelle superstructure

### 4.1 Un programme de vérification à améliorer

Le portrait que nous avons dressé des travailleuses non syndiquées et des écarts salariaux qu'elles subissent par rapport aux hommes, quelles que soient les caractéristiques étudiées, montre que la discrimination systémique a des racines profondes et qu'elle est composée de biais sexistes, de préjugés et de stéréotypes qui continuent de pervertir les pratiques de gestion et de la rémunération dans les entreprises.

L'expérience, la recherche et la jurisprudence nous ont prouvé que le mécanisme de plainte à l'initiative des salariées ne peut garantir le respect du droit fondamental à l'équité salariale, particulièrement pour les travailleuses non syndiquées.<sup>13</sup> La plupart des affichages contiennent tellement peu d'informations que les salariées ne sont pas en mesure de comprendre comment l'exercice d'équité salariale a été effectué, encore moins de juger s'il a été exempt de biais sexistes. La procédure de plainte est complexe et exige souvent une connaissance fine de la Loi. N'étant plus balisé d'aucune manière depuis 2009, le processus de maintien de l'équité salariale, qui oblige les employeurs à procéder à une nouvelle évaluation tous les cinq ans, a rendu le mécanisme de plainte encore plus inefficace.

En revanche, nous tenons à rappeler qu'à nos yeux, quand une plainte provient d'un milieu non syndiqué, elle devrait devenir prioritaire et faire l'objet d'une enquête, et ce même si elle est irrecevable administrativement (hors délai ou refusée pour des raisons techniques).

Devant ce constat, et à la suite des demandes des groupes de femmes qui craignaient que les travailleuses non syndiquées n'exercent pas de recours à la Commission par crainte de représailles, la Commission a développé en 2002 **un programme de vérification**.

Un programme de vérification basé sur des enquêtes à l'initiative de la Commission est en effet le seul outil qui peut véritablement assurer le droit à l'équité salariale pour les non-syndiquées.

La Commission a commencé par dresser une liste d'entreprises selon une série de critères et procédé à des enquêtes, par un projet-pilote qui a débuté à l'automne 2003.

Selon nos estimations, durant les quatorze dernières années, ce sont moins d'une cinquantaine de vérifications en moyenne qui ont été réalisées annuellement, en incluant les années d'arrêt ou de suspension du programme. C'est évidemment très peu, alors qu'on estime que plus de 5 000 entreprises retardataires n'ont pas encore réalisé un tout premier exercice.

Cela donne une bonne idée du travail de vérification qui reste à faire. Nous croyons que ces entreprises retardataires devraient être identifiées prioritairement et, en plus de payer la rétroactivité, des amendes devraient leur être imposées.

---

<sup>13</sup> Voir CIAFT, *L'équité salariale au Québec : un droit inconnu chez les travailleuses non syndiquées*, Montréal 2005, 81 p. ; *Alliance de la fonction publique du Canada c. Société canadienne des postes*, 2011 CSC 57 où la cour adopte les motifs du juge Evans : *AFPC c. Société canadienne des postes*, 2010 CAF 56; *L'équité salariale : une nouvelle approche à un droit fondamental*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2004, 635 pages; *Syndicat de la fonction publique du Québec Inc. c. Québec (Procureur général)*, 2004 CanLII 656.

Par ailleurs, la Commission a été chargée en 2009 de gérer le système de la « Déclaration des entreprises en matière d'équité salariale » (DEMÉS). Ce nouveau système a mis en place l'obligation par les employeurs de produire annuellement une déclaration au registraire des entreprises relative à l'application de l'équité salariale, afin que le gouvernement puisse évaluer le degré d'application de la Loi. Cette banque de données devait permettre à la Commission d'identifier les secteurs et les régions où les employeurs tardent le plus à respecter leurs obligations afin de pouvoir cibler ses efforts de vérification.

Le problème vient en partie du fait que la Commission a concentré des ressources considérables à cette exigence bureaucratique de conformité, alors que le programme de vérification devrait prioritairement servir à des enquêtes en profondeur sur les pratiques de rémunération et d'évaluation des emplois dans les entreprises.

En plus de se concentrer sur des enquêtes en profondeur auprès des entreprises retardataires, il nous apparaît essentiel que le programme de vérification cible prioritairement les secteurs les plus à risque et les régions problématiques. Il doit viser les entreprises de petite taille mais aussi les moyennes et des grandes entreprises qui sont dans des secteurs très concurrentiels, où il y a un faible taux de syndicalisation et où l'écart salarial augmente, par exemple la fabrication, la pharmaceutique, le commerce de détail et l'hébergement et la restauration.

Le programme doit aussi se concentrer sur les ghettos d'emploi à faible salaire où travaillent beaucoup de femmes immigrantes et racisées, par exemple certaines industries manufacturières ainsi que les entreprises de travail ménager, les agences privées de soins à domicile et les résidences pour personnes âgées, conventionnées ou non. Grand nombre de ces entreprises ont des contrats avec des organismes gouvernementaux. Nous estimons que le gouvernement a une obligation absolue d'assurer le respect de l'équité salariale dans toute entreprise qui reçoit des subventions ou des contrats de sa part.

Ainsi, nous recommandons :

**7. Que le programme de vérification devienne prioritaire en visant un nombre beaucoup plus élevé de vérifications annuellement et qu'il se concentre sur les enquêtes approfondies, surtout à la suite des plaintes émises par des travailleuses non syndiquées et dans les secteurs où les femmes immigrantes et racisées se retrouvent en grand nombre, notamment celles qui ont des contrats avec des organismes gouvernementaux dans le domaine de la santé et des services sociaux ou qui reçoivent des subventions.**

## **4.2 La mise en place d'un service d'aide et d'accompagnement pour les travailleuses non syndiquées : agir avant qu'il ne soit trop tard**

Devant les difficultés prononcées des travailleuses non syndiquées d'obtenir leur droit à l'équité salariale, le CIAFT réclame depuis des années la mise en place d'un service d'aide et d'accompagnement qui leur soit dédié. Cette demande a été accueillie avec plus ou moins d'écoute par la Commission de l'équité salariale à travers les années, mais aucun projet concret n'a été encore mis en place.

L'expérience du Service d'intervention juridique en matière d'équité salariale (SIJÉS) de l'Ontario offre une piste intéressante. Entre 1991 et 2000, le SIJÉS a dispensé trois types de services aux travailleuses non syndiquées de cette province :

- des services juridiques incluant le droit, pour les femmes non protégées par un syndicat, d'être représentées par un avocat pour toute question touchant l'équité salariale;
- d'autres services juridiques, notamment des services d'information et d'éducation visant à favoriser l'accès au SIJÉS ou à d'autres services d'intervention; la consultation pour aider à accéder à ses droits en matière d'équité salariale ou pour assister d'autres organisations à fournir de tels services;
- des services juridiques visant à promouvoir le bien-être juridique des femmes sur le plan de l'équité salariale.

Les professeures Warskett et Findlay, dans leur rapport déposé en 2002 en marge du rapport fédéral du Groupe de travail sur l'équité salariale, ont en effet rapporté que les conclusions de l'expérience ont montré toute la pertinence d'un tel service pour permettre aux travailleuses non syndiquées de se prévaloir de leur droit à l'équité salariale.<sup>14</sup>

Entre 1991 et 2000, le SIJÉS est intervenu dans 189 cas, bien que le nombre de femmes qui ont pu bénéficier de ces interventions fut beaucoup plus élevé, puisque, par exemple, près de 1 000 femmes ont été touchées par la décision rendue dans un seul cas. Dans presque 75% des cas où il est intervenu, le SIJÉS a obtenu des règlements. Les augmentations salariales atteignaient en moyenne 13 437\$ par année et 16 000\$ lorsqu'il s'agissait d'une somme forfaitaire. De plus, dans bon nombre de cas, les règlements ont établi des précédents qui ont contribué à accroître le nombre de femmes étant en mesure de bénéficier de l'équité salariale.

Le CIAFT croit qu'un service juridique et éducatif de ce type permettrait aux non-syndiquées d'être mieux outillées dans le contexte de la Loi. Par contre, l'expérience du SIJÉS démontre qu'un tel service fonctionne mieux lorsque les travailleuses non syndiquées possèdent déjà une certaine connaissance de leurs droits. En conséquence, le CIAFT croit que la Commission de l'équité salariale doit continuer de jouer un rôle prépondérant auprès de ces travailleuses.

Ainsi, nous recommandons :

**8. Qu'à la faveur des économies réalisées et de synergies promises par la fusion des trois organisations visées par le projet de loi, un service d'aide et d'accompagnement pour les travailleuses non syndiquées en équité salariale soit mis sur pied dès que possible**

<sup>14</sup> Mary Suzanne Findlay, Rosemary Warskett, *L'équité salariale pour les travailleurs non syndiqués relevant de la compétence fédérale : Comment y parvenir?*, décembre 2002.

### 4.3 Renforcer les initiatives de partenariat :

D'autres initiatives de partenariat pourraient être mises en place ou renouvelées pour permettre de rejoindre, d'informer et de former les travailleuses non syndiquées à leur droit à l'équité salariale.

Le Comité pour les travailleuses non syndiquées (CNTS) a déposé en 2008 à la Commission une série d'initiatives qui tardent à être mises en place.

Par exemple, durant huit années le CIAFT a donné des formations en partenariat avec la CÉS à des centaines de femmes participant à un processus d'intégration ou de réintégration au marché du travail. Ce partenariat n'a pas été renouvelé cette année pour des raisons budgétaires. Compte tenu du coût minime qu'il nécessitait, nous estimons que c'était une erreur vu l'immensité des besoins exprimés.

Le CNTS a également proposé les projets suivants :

- Des journées d'échange et de réflexion pour les expertes en équité salariale, qui pourraient être ouvertes au public, pour faire le point sur l'état des recherches et les meilleures pratiques. Il est en effet assez désolant, malgré l'importance de cet enjeu au Québec, que si peu d'études aient été menées sur le sujet depuis vingt ans.
- Une stratégie de communication dans le but de favoriser la compréhension de la Loi sur l'équité salariale, des droits et recours des salariées, de même que des obligations des employeurs : campagnes de promotion, publications dans des langues autres que le français ou l'anglais de la documentation de la Commission de l'équité salariale.
- En lien avec le service d'aide et d'accompagnement juridique pour les travailleuses non syndiquées, exploration de la possibilité qu'un organisme puisse porter plainte en leur nom.
- La mise sur pied d'éventuels partenariats avec des organismes publics et privés qui travaillent auprès de cette clientèle : par exemple avec les groupes œuvrant auprès des femmes immigrantes ou autochtones, des Cégeps ou des universités.

Ainsi, nous recommandons :

**9. Qu'un partenariat de formation sur la Loi sur l'équité salariale auprès des femmes non syndiquées soit renouvelé grâce à l'expertise du CIAFT et d'autres groupes de formation communautaire, le cas échéant.**

## **5. Recommandations concernant la Commission des normes du travail (CNT)**

Autant que pour l'équité salariale, les travailleuses non syndiquées ont un grand besoin que la **mission** de la Commission des normes du travail (CNT) soit préservée dans la nouvelle mégastructure proposée par le projet de loi.

La Loi sur les normes du travail qu'elle administre constitue le socle indispensable de protection des travailleuses et travailleurs les plus vulnérables de notre société.

Or, il n'y a pas de division ou de section clairement désignée dans le projet de loi pour l'administration des lois dont la CNT est responsable. Il serait très pertinent qu'un vice-président soit désigné à cet effet avec des responsabilités déterminées. Il y a également des aspects importants qui demeurent inconnus concernant la représentation juridique des plaignantEs : par exemple, sera-t-elle toujours gratuite comme elle l'est présentement à la Commission des relations de travail (CRT) ? Où iront les victimes de harcèlement psychologique : au nouveau Tribunal du travail (TAT) ou encore à la Division santé et sécurité du travail? Beaucoup de questions sont sans réponse et inquiètent les groupes de défense des non-syndiquéEs.

Rappelons aussi qu'à cause des restrictions budgétaires des dernières années, de nombreux services ne sont plus rendus à la CNT : la CNT n'offre plus de formations gratuites sur les normes du travail, il n'y a plus d'avis juridiques offerts aux plaignantEs avant la médiation, par exemple.

Il est donc impératif de consacrer plus de ressources pour que les travailleurs et travailleuses non syndiqués puissent faire valoir leurs droits et porter plainte relativement à la LNT sans craindre de perdre leur emploi. Actuellement, 90% des personnes déposent une plainte après avoir quitté ou perdu leur emploi, et 60% dans les cas de harcèlement psychologique (les autres étant souvent en congé de maladie au moment de le faire).

Ce triste constat sur l'application des droits du travail, dont beaucoup relèvent aussi des droits fondamentaux de la personne, doit être amélioré et nous comptons que cela fasse partie des engagements que nous demandons au ministre du Travail de formuler en marge du projet de loi 42.

Ainsi, de façon générale, nous formulons la recommandation suivante :

<p><b>10. Que le ministre du Travail prenne en compte l'ensemble des recommandations du mémoire qui sera présenté par Au bas de l'échelle concernant la place et la mission de la Commission des normes du travail dans la nouvelle superstructure proposée par le projet de loi 42.</b></p>
--

## Conclusion

L'application de la Loi sur l'équité salariale est encore aujourd'hui en construction progressive au Québec. Depuis 2009, de nouveaux enjeux concernant son maintien se sont ajoutés et un rendez-vous important est prévu en 2019 afin de dresser un bilan de l'état d'implantation de l'équité salariale.

Dans ce mémoire, nous avons voulu éclairer la situation très problématique des travailleuses non syndiquées et en situations vulnérables face à la Loi sur l'équité salariale. Ce sont elles qui connaissent les plus grands écarts salariaux avec les hommes, ce sont elles qui sont salariées dans les ghettos d'emplois très fortement féminins, moins scolarisées, travaillant dans les entreprises de petite taille et appartenant principalement aux groupes des femmes immigrantes, particulièrement récentes, racisées ou handicapées.

Nous avons insisté dans ce mémoire sur le fait que s'il n'y a pas vérification rigoureuse, systématique et régulière de l'application de l'équité salariale, surtout dans les entreprises non syndiquées, les milliers d'entreprises retardataires se déroberont encore de leurs responsabilités, une grande partie du travail déjà réalisé sera progressivement érodée et les écarts salariaux entre femmes et hommes risquent de s'élargir de nouveau, parce que les vieilles habitudes générant la discrimination systémique réapparaissent très facilement. Les statistiques sur les salaires de 2013 suggèrent que c'est déjà en train de se produire.

Dans la mégastructure proposée dans le projet de loi, il n'y a aucune garantie que les travailleuses non syndiquées seront protégées. Outre les améliorations que nous proposons au projet de loi, nous avons présenté des demandes concrètes sur lesquelles le CIAFT espère que le ministre du Travail s'engagera et que les économies et les synergies attendues rendront possibles : une intensification importante du programme de vérification de la Commission, axé sur des enquêtes approfondies dans des secteurs névralgiques pour les salariées non syndiquées, ainsi que la mise en place d'un service d'aide et d'accompagnement juridique pour les travailleuses non syndiquées.

Le Québec fait figure de pionnier en matière d'équité salariale et demeure une référence à travers le monde. Il ne faut pas remettre en cause le progrès déjà accompli ni compromettre celui qui reste encore à faire.

## Annexe : rappel des recommandations du CIAFT

1. Que le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale procède à une véritable analyse différenciée selon les sexes (ADS) du projet de loi 42, notamment au plan de l'application des normes du travail et de l'équité salariale pour les femmes immigrantes, racisées, autochtones et handicapées, sous-scolarisées et non syndiquées (par une analyse intersectionnelle).
2. Que tout projet de règlement, en vertu de l'article 260 du projet de loi 42, soit soumis à la consultation publique.
3. Qu'à l'intérieur de la structure proposée, on maintienne un corps de personnel (enquêteurs, préposés aux renseignements, formateurs pour les entreprises et les salariées, etc.) avec une expertise spécifique en matière d'équité salariale et affecté à ce dossier.
4. Que la personne occupant le poste de vice-président chargé des questions relatives à la Loi sur l'équité salariale et la ou les personnes désignée-s par cette dernière pour rendre des décisions soient nommées à la suite d'une consultation des partenaires de la société civile, y compris des organismes représentant les intérêts des femmes.
5. Que l'on maintienne une instance composée de trois personnes, spécialisée en matière d'équité salariale, pour prendre les principales décisions concernant l'équité salariale.
6. Que des personnes soient nommées au conseil d'administration du nouvel organisme ayant des expertises précises et pointues en matière d'équité salariale et de normes du travail et qu'au moins deux postes soient pourvus après consultation d'organismes œuvrant auprès des travailleuses et travailleurs non syndiqués.
7. Que le programme de vérification devienne prioritaire en visant un nombre beaucoup plus élevé de vérifications annuellement et qu'il se concentre sur les enquêtes approfondies, surtout à la suite des plaintes émises par des travailleuses non syndiquées et dans les secteurs où les femmes immigrantes et racisées se retrouvent nombreuses, notamment celles qui ont des contrats avec des organismes gouvernementaux dans le domaine de la santé et des services sociaux ou qui reçoivent des subventions.
8. Qu'à la faveur des économies réalisées et de synergies promises par la fusion des trois organisations visées par le projet de loi, un service d'aide et d'accompagnement pour les travailleuses non syndiquées en équité salariale soit mis sur pied dès que possible.
9. Qu'un partenariat de formation sur la Loi sur l'équité salariale auprès des femmes non syndiquées soit renouvelé grâce à l'expertise du CIAFT et d'autres groupes de formation communautaire, le cas échéant.
10. Que le ministre du Travail prenne en compte l'ensemble des recommandations du mémoire qui sera présenté par Au bas de l'échelle concernant la place et la mission de la Commission des normes du travail dans la nouvelle superstructure proposée par le projet de loi 42.