

MÉMOIRE

DÉPOSÉ À LA COMMISSION
DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

Le 28 février 2019

Projet de loi n° 10

Loi modifiant la Loi sur l'équité salariale
afin principalement d'améliorer
l'évaluation du maintien
de l'équité salariale

**Une réponse incomplète à la
discrimination salariale systémique des femmes**



Avant-propos

i

La Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec-FIQ et la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec | Secteur privé-FIQP représentent plus de 76 000 professionnelles en soins infirmiers et cardiorespiratoires, soit la majorité des infirmières, des infirmières auxiliaires, des inhalothérapeutes et des perfusionnistes cliniques au Québec. Cet enracinement au cœur du réseau de la santé alimente leur expertise prisée et reconnue par les décideurs de tous les horizons. La FIQ et la FIQP se composent d'expériences de travail très variées auprès de divers types de bénéficiaires des services du réseau de la santé et des services sociaux.

Témoins privilégiées du fonctionnement du système de santé au quotidien, les professionnelles en soins sont à même de constater les multiples effets des inégalités socioéconomiques sur la santé, de même que les impacts parfois déplorables des décisions prises à tous les niveaux de la structure politique et hiérarchique. En tant qu'organisations syndicales, la FIQ et la FIQP représentent une très vaste majorité de femmes qui sont à la fois professionnelles en soins, travailleuses du réseau public et usagères des services. Elles visent, par leurs orientations et leurs décisions, la préservation des acquis sociaux, une plus grande égalité et davantage de justice sociale.

Fortes de cette mission, la FIQ et la FIQP se portent à la défense des intérêts et des préoccupations des membres qu'elles représentent, mais aussi de la population.

Table des matières

AVANT-PROPOS.....	i
RÉSUMÉ	1
UNE RÉPONSE INCOMPLÈTE À UNE DISCRIMINATION SALARIALE SYSTÉMIQUE DES FEMMES.....	4
1. L'indemnité forfaitaire : un correctif qui perpétue les inégalités.....	4
2. Une notion d'évènement et une période de référence à clarifier.....	7
3. La nécessité de mettre en place un processus paritaire et transparent..	9
4. L'indispensable révision périodique de la loi.....	11
CONCLUSION.....	12
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	13

Résumé

La FIQ et la FIQP représentent 76 000 professionnelles en soins, dont 90 % sont des femmes. L'organisation a été au cœur des batailles féministes des dernières décennies, dont celles entourant la Loi sur l'équité salariale. Ainsi, en mai 2018, lorsque la Cour suprême du Canada a déclaré discriminatoires, en vertu de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés, les modifications de la Loi sur l'équité salariale adoptées en 2009 sous le gouvernement de Jean Charest, cela a représenté un gain important pour ses membres. Or, force est de constater que le projet de loi n° 10, Loi modifiant la Loi sur l'équité salariale afin principalement d'améliorer l'évaluation du maintien de l'équité salariale, qui devait corriger les inégalités introduites en 2009, ne répond que partiellement aux attentes des professionnelles en soins.

L'élément le plus problématique de ce projet de loi est que la correction d'une situation antérieure à l'exercice du maintien de l'équité salariale se ferait par le biais du **versement d'une indemnité forfaitaire, sans intérêts, avec possibilité d'étalement des paiements sur plusieurs années**, au lieu d'une rétroaction salariale en bonne et due forme. Il s'agit ni plus ni moins d'un contournement de la décision de la Cour suprême, qui visait pourtant à corriger une importante discrimination salariale envers les femmes, puisqu'elles continuent à subir les effets de la discrimination systémique, notamment en ce qui concerne les avantages sociaux non rétribués et non reconnus.

De plus, l'absence de paramètres permettant de définir **ce qui constitue ou non un évènement** au sens de la loi, conjuguée à la **trop longue durée de la période de référence (cinq ans)**, sont des obstacles importants à l'exercice cohérent et concerté du maintien. Il faut également souligner que le projet de loi n° 10 **permet à l'employeur de réaliser seul l'exercice du maintien de l'équité**, c'est-à-dire sans comité d'équité ou comité paritaire. Cette façon de faire ne peut garantir une transparence suffisante. Finalement, dans sa proposition législative, le gouvernement ne prévoit pas de **révision systématique de la Loi sur l'équité salariale**. Pourtant, la société est en constante transformation et les enjeux relatifs aux inégalités entre les femmes et les hommes n'échappent pas à cette dynamique. Il est donc impératif que le projet de loi prévoit une révision périodique et paritaire de la Loi sur l'équité salariale.

Parmi les nombreuses luttes féministes menées par les organisations syndicales, les groupes de femmes et les groupes communautaires, celles qui touchent les inégalités économiques revêtent un caractère particulier. En effet, la parité entre les femmes et les hommes passe nécessairement par l'égalité financière, puisque l'accès à un revenu juste et égalitaire est le moyen essentiel pour les femmes d'acquiescer l'indépendance financière. De cette autonomie dépendent aussi plusieurs autres facteurs socioéconomiques qui influencent la santé physique et mentale ainsi que la qualité de vie des femmes et de leurs enfants. La Loi sur l'équité salariale de 1996 a permis la reconnaissance de la valeur du travail des femmes en contrant la discrimination salariale dont elles font l'objet. Cette avancée est particulièrement importante au sein du réseau public de santé et de services sociaux où la représentation des femmes est passée de 74 % à 81 % entre 1987 et 2017¹.

Or, des modifications législatives importantes, imposées en 2009 par le gouvernement de l'époque, ont soulevé la grogne et donné lieu à des contestations des organisations syndicales. Parmi celles-ci, la FIQ a mené une bataille juridique afin que les droits relatifs à une rémunération juste et équitable pour toutes les femmes, syndiquées ou non, soient respectés. La décision de la Cour suprême du Canada, tombée en mai 2018, est sans appel : le gouvernement du Québec doit rectifier le tir et rétablir la législation afin qu'elle respecte l'esprit de la Loi sur l'équité salariale.

Malheureusement, la réponse actuellement proposée par le législateur ne répond que partiellement à cette décision juridique et ne peut prétendre apporter les correctifs nécessaires pour s'attaquer à la discrimination salariale systémique que vivent les femmes. La FIQ et la FIQP proposent, dans le présent mémoire, quatre recommandations qui permettraient une meilleure adéquation entre la loi et les changements attendus par la Cour suprême pour assurer une réelle égalité salariale entre toutes les travailleuses et tous les travailleurs.

¹ Desrochers, François et Eve-Lyne Couturier. Inégalités de rémunération entre les hommes et les femmes au Québec : L'impact de la ségrégation professionnelle du secteur public. IRIS, p. 29.

Une réponse incomplète à une discrimination salariale systémique des femmes

1. L'indemnité forfaitaire : un correctif qui perpétue les inégalités

La Charte des droits et libertés de la personne, adoptée en 1975, prévoit le droit à l'équité salariale en ces termes :

Tout employeur doit, sans discrimination, accorder un traitement ou un salaire égal aux membres de son personnel qui accomplissent un travail équivalent au même endroit.

La Loi sur l'équité salariale de 1996 a établi un régime plus proactif afin de permettre la mise en œuvre de ce droit à l'équité salariale. Suivant son article premier, cette loi a pour objet « de corriger les écarts salariaux dus à la discrimination systémique fondée sur le sexe à l'égard des personnes qui occupent des emplois dans des catégories d'emplois à prédominance féminine ».

Comme mentionné précédemment, la Loi modifiant la Loi sur l'équité salariale de 2009 a aboli l'obligation de maintien en continu afin d'imposer une évaluation aux cinq ans. Si l'évaluation du maintien permettait de constater que des écarts salariaux dus à la discrimination systémique existaient pour le passé, l'employeur n'avait aucun ajustement salarial rétroactif à effectuer, sa seule obligation étant d'apporter les correctifs pour l'avenir.

La Fédération et d'autres organisations syndicales ont contesté ces mesures devant les tribunaux, invoquant entre autres que l'absence d'ajustements salariaux rétroactifs violait l'article 15 de la Charte canadienne qui reconnaît à toutes le « droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination » dont celle fondée sur le sexe.

Un exemple concret pour les professionnelles en soins

À la FIQ, des salariées des titres d'emplois infirmière praticienne spécialisée (IPS), conseillère en soins infirmiers et infirmière première assistante en chirurgie ont fait l'objet de réajustement lors du maintien de 2010, mais n'ont jamais reçu une pleine reconnaissance salariale depuis la création de leur emploi en 2006.

La Cour supérieure, la Cour d'appel et finalement la Cour suprême en mai 2018 ont donné raison aux organisations contestataires. L'absence d'ajustements salariaux rétroactifs au cours des périodes comprises entre les évaluations portait atteinte au droit à l'égalité et entraînait des pertes financières importantes pour les femmes, perpétuant ainsi l'iniquité salariale. De plus, cette atteinte qui ne pouvait être qualifiée de minimale ne pouvait être rationnellement liée à l'objectif même de la loi. La Cour suprême précise d'ailleurs ce qui suit :

Cela envoie aux employeurs un message de politique générale selon lequel le non-respect des obligations légales qui leur incombent en application de la loi sera récompensé par une diminution de celles-ci. Les travailleuses pour leur part reçoivent comme message que c'est à elles de supporter le fardeau financier du manque d'empressement de l'employeur.

Ainsi, les tribunaux ont déclaré que la disposition prévoyant l'absence d'ajustements salariaux rétroactifs était invalide. Cette déclaration d'invalidité a été suspendue pour une période d'un an, d'où le projet de loi sous étude.

Au chapitre de l'évaluation du maintien, le projet de loi prévoit que les ajustements salariaux pouvant en découler sont versés pour l'avenir (article 9 du projet de loi) et, conformément aux dispositions déjà existantes de la Loi sur l'équité, sont réputés faire partie intégrante de la convention collective. (article 76.6 de la Loi sur l'équité)

Par contre, en ce qui concerne les ajustements salariaux pour la période précédente, les sommes dues sont versées sous forme d'une indemnité forfaitaire. De plus, cette indemnité ne comporte pas de versement d'intérêts ou d'indemnité additionnelle pour le passé. Enfin, le versement de l'indemnité forfaitaire peut être étalé sur une période de 4 ans, avec la possibilité de prolonger pour 3 années, pour un total de 7 ans.

La FIQ et la FIQP considèrent que l'absence d'ajustements salariaux rétroactifs et le versement d'indemnité forfaitaire en lieu et place sont contraires au droit à l'équité salariale prévu par la Charte québécoise ainsi qu'à l'objet même de la Loi sur l'équité salariale. De plus, cette solution ne peut être considérée comme une réponse conforme aux principes énoncés par la Cour suprême dans la décision invalidant les dispositions discriminatoires de la Loi modifiant la Loi sur l'équité salariale.

L'absence d'ajustements salariaux rétroactifs fait à nouveau subir aux femmes les effets du défaut, par des employeurs, de maintenir l'équité salariale pendant la période de référence. En effet, aucun ajustement rétroactif ne sera nécessaire si les employeurs agissent en temps utile et s'assurent que les changements en entreprise n'entraînent pas de discrimination et d'iniquité salariale.

Le versement d'une indemnité forfaitaire au lieu d'un ajustement salarial rétroactif est une avenue inacceptable pour la FIQ et la FIQP. En effet, cela aurait un impact financier important pour les femmes, entre autres quant à leur régime de retraite et aux autres avantages sociaux auxquels elles ont droit. De plus, l'absence d'intérêts pour le passé et la possibilité d'étaler le versement sur une période de 7 ans ne font qu'exacerber les effets discriminatoires des dispositions proposées à l'endroit des femmes. Il faut souligner qu'un pourcentage important des membres de la FIQ et de la FIQP travaillent à temps partiel et que cette « fausse solution » ne ferait que rendre encore davantage précaire leur situation.

La FIQ et la FIQP sont convaincues de la volonté générale de prendre les moyens efficaces afin de corriger les écarts de rémunération résultant de la discrimination systémique à l'endroit des femmes en emploi. Ainsi, les écarts constatés lors de l'évaluation de maintien doivent nécessairement être corrigés par des ajustements salariaux, tant pour le passé que pour l'avenir.

Recommandation 1

La FIQ et la FIQP recommandent que le salaire soit corrigé rétroactivement à la date du premier événement de la période de référence précédente ayant généré un ajustement salarial. Les ajustements salariaux portent intérêt au taux légal et les indemnités additionnelles à la date à laquelle elles auraient dû être versées.

2. Une notion d'évènement et une période de référence à clarifier

Telle qu'adoptée en 1996, la Loi sur l'équité salariale prévoyait l'obligation pour l'employeur de maintenir l'équité salariale de façon continue. Elle devait ainsi assurer le maintien lors de la création de nouveaux emplois, de modifications aux emplois existants ou aux conditions de travail applicables lors de la négociation d'une convention collective. Les associations accréditées se voyaient aussi imposer l'obligation de maintien lors du renouvellement de conventions collectives.

En 2009, la Loi modifiant la Loi sur l'équité salariale a aboli l'obligation de maintien en continu pour y substituer une évaluation obligatoire tous les cinq ans, sans précision quant aux changements pouvant avoir un effet sur l'équité salariale au sein de l'entreprise. Les ajustements salariaux devant découler de cette évaluation s'appliquaient uniquement pour l'avenir et aucune rétroactivité n'était prévue.

Le projet de loi à l'étude prévoit que l'évaluation du maintien est effectuée pour identifier si des évènements sont survenus pendant la période de référence qui demeure de cinq ans. De plus, les ajustements, s'il y a lieu, seront dus à compter de la date de l'évènement qui les a générés.

La FIQ et la FIQP constatent qu'il n'y a aucune définition du terme évènement – cette notion étant introduite pour la première fois dans l'actuel projet de loi n° 10 – ni d'exemples du type de changements pouvant qualifier un tel évènement. La création de nouvelles catégories d'emplois ou l'entrée en vigueur d'une convention collective sont des changements qui sont plus faciles à circonscrire quant à leur application. D'autres, telle une évolution quant aux tâches ou responsabilités, peuvent poser un défi quant à la détermination de l'évènement. **La FIQ et la FIQP considèrent qu'il serait approprié de prévoir une définition du terme évènement ou des critères non limitatifs afin de guider les parties impliquées dans l'évaluation du maintien, particulièrement en raison de l'importance des droits qui découlent de sa détermination.**

Un exemple concret pour les professionnelles en soins

Sanctionnée en juin 2002, la Loi 90 modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé a eu des effets sur le titre d'emploi infirmière auxiliaire plus de 6 ans après son entrée en vigueur, soit en 2008, à la suite de l'application du règlement sur certaines activités professionnelles pouvant être exercées par une infirmière ou un infirmier auxiliaire en lien avec la thérapie intraveineuse et tout type de prélèvements sanguins. Elle a également entraîné la modification de l'emploi des inhalothérapeutes, notamment par la délégation de l'acte du prélèvement par ponction artérielle ou par l'amorce de traitements du-de la patient-e selon une ordonnance collective, conférant ainsi plus d'autonomie à ces professionnelles. La déclinaison de ces nouvelles tâches et responsabilités s'est faite de façon progressive dans les établissements de santé. Chez les infirmières, la norme documentaire visant l'élaboration d'un plan thérapeutique infirmier à compter d'avril 2009 a eu une portée quasi immédiate. Pourtant, les modifications aux emplois de ces trois titres d'emplois émanent de la même loi entrée en vigueur en 2002. Il y a donc lieu de mettre des balises afin de préciser la détermination de l'évènement.

La FIQ et la FIQP considèrent aussi qu'il y a lieu de revoir la période de cinq ans entre les exercices d'évaluation du maintien. Il va de soi que les difficultés inhérentes à l'identification de chacun des évènements à considérer depuis les cinq dernières années au moment de l'échéance sont nombreuses. Afin de répondre à ces difficultés, il serait opportun de réduire cette période à trois ans et de prévoir une identification annuelle des évènements par un comité paritaire, soit par un comité d'équité s'il y a lieu ou un comité de suivi. À l'échéance, l'évaluation du maintien de l'équité salariale serait faite et les ajustements qui en découlent seraient déterminés. Ces modifications à la période faciliteraient l'identification des événements et diminueraient les effets de la discrimination systémique sur les salariées. Il serait également plus facile pour les employeurs d'appliquer les ajustements salariaux rétroactifs et les sommes à verser seraient moins importantes sur une période de référence plus courte.

Recommandation 2

La FIQ et la FIQP recommandent que le terme évènement soit défini ou circonscrit. Elles recommandent aussi que la période de référence pour l'évaluation du maintien de l'équité salariale soit ramenée de cinq à trois ans, avec une identification annuelle des événements par un comité paritaire, soit un comité d'équité ou un comité de suivi.

3. La nécessité de mettre en place un processus paritaire et transparent

La Loi sur l'équité prévoit que les programmes sur l'équité salariale dans les entreprises comportant 100 salarié-e-s et plus doivent être établis par un comité d'équité qui est paritaire.

Le programme d'équité du secteur parapublic a d'ailleurs été élaboré au sein d'un comité d'équité salariale selon des règles qui lui sont propres et qui sont prévues à la loi.

Dans les entreprises comportant entre 50 et 100 salarié-e-s, un comité d'équité est établi à la demande d'une association accréditée qui représente les salarié-e-s.

Pour les entreprises de moins de 50 salarié-e-s, l'employeur détermine les ajustements salariaux nécessaires et doit afficher les résultats ainsi que les renseignements prévus.

D'ailleurs, en 2004, la juge Julien de la Cour supérieure reconnaissait l'importance de la participation des salarié-e-s dans l'exercice d'équité salariale :

[1092] La Loi écarte le plus possible une évaluation laissée à la seule discrétion de l'employeur et des experts. Le motif est évident. Puisque la discrimination salariale persiste, il faut conclure que les systèmes de rémunération sont suspects. La discrimination systémique les a infiltrés et on ne peut s'y fier. Il faut concevoir une nouvelle démarche d'évaluation et de comparaison axée sur l'identification et l'élimination des conséquences de cette discrimination. Il faut donc penser autrement...

[1178] L'efficacité de la Loi repose sur la concertation des parties à l'intérieur d'un processus qui équilibre le rapport de force entre elles.

Comme mentionné précédemment, la loi d'origine obligeait l'employeur à assurer le maintien de l'équité salariale en continu et imposait aussi cette obligation aux associations accréditées au moment de la négociation ou du renouvellement de la convention collective.

Or, la Loi modifiant la Loi sur l'équité salariale de 2009 a permis que l'employeur décide si le maintien serait évalué en comité ou par lui seul. De plus, l'information devant être affichée par l'employeur était minimale et ne permettait pas aux salarié-e-s ni aux associations accréditées qui les représentent de s'assurer que la loi avait été respectée. À défaut de pouvoir faire ces vérifications et en cas de doute, les salarié-e-s et les associations

accréditées n'avaient d'autres choix que de loger des recours auprès de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) afin que celle-ci examine la conformité de l'évaluation par l'employeur. Pour l'exercice de maintien de 2010, plus de 7 000 plaintes visant le secteur parapublic ont été soumises.

En ce qui a trait à l'importance de la communication d'information, la Cour suprême précisait dans une décision relevant de l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) :

De plus, l'absence de tels renseignements impose quant à elle aux salariés ou aux syndicats le fardeau de faire des demandes de renseignements en application de l'art. 76.4, ce qui contredit l'objectif déclaré du Québec de rendre le régime plus proactif et plus efficace. Il n'est pas du tout clair que ce processus garantirait la communication en temps utile de tous les renseignements nécessaires.

La FIQ et la FIQP sont d'avis que l'évaluation du maintien doit relever du comité d'équité dans les entreprises où le programme initial relève d'un comité. La participation des personnes salariées et des associations accréditées est essentielle pour assurer l'élimination de la discrimination systémique qui est l'objet même de la loi. De plus, les associations accréditées qui participent aux travaux du comité auront accès à toute l'information pertinente et participeront aux décisions, dont celles visant la détermination des événements.

En ce qui concerne les entreprises dans lesquelles un comité n'est pas prévu en raison du nombre de salarié-e-s, il est tout de même impératif que des personnes salariées puissent avoir accès à toutes les informations et à tous les renseignements utilisés par l'employeur pour évaluer le maintien. La FIQ et la FIQP considèrent qu'il est essentiel que les obligations imposées aux employeurs visant l'affichage et les renseignements pouvant être requis après l'affichage prévoient spécifiquement le droit des salarié-e-s d'avoir accès à l'ensemble de l'information pertinente pour s'assurer que l'évaluation du maintien respecte leurs droits fondamentaux.

Recommandation 3

L'évaluation du maintien doit être faite en comité d'équité, selon les règles applicables au programme initial. Lorsqu'un comité d'équité salariale n'est pas prévu, l'employeur doit permettre aux personnes salariées d'avoir accès à toute l'information afin de s'assurer que l'évaluation du maintien est faite conformément à la loi.

4. L'indispensable révision périodique de la loi

La Loi sur l'équité salariale, adoptée en 1996, prévoyait spécifiquement que le ministre devait faire rapport au gouvernement, au plus tard en novembre 2006, quant à l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier. La Loi modifiant la Loi sur l'équité salariale de 2009 référait aussi à une révision après 10 ans, soit au plus tard le 28 mai 2019. Le projet de loi à l'étude est silencieux quant à la révision éventuelle de la loi.

La FIQ et la FIQP soutiennent que la révision périodique de la Loi sur l'équité salariale est souhaitable et nécessaire. Les réalités des milieux de travail et les règles qui les gouvernent sont tout sauf statiques. La nécessité de s'attarder périodiquement au régime applicable quant à la mise en œuvre du droit à l'équité salariale ne peut être que bénéfique pour toutes les parties intervenantes.

Recommandation 4

La FIQ et la FIQP recommandent la modification de l'article 130 de la Loi sur l'équité salariale afin de prévoir une révision périodique de la loi.

Conclusion

Le présent mémoire avait pour objectif de présenter aux membres de la Commission de l'économie et du travail les recommandations de la FIQ et de la FIQP visant à rendre les modifications législatives contenues dans le projet de loi n° 10 plus cohérentes avec l'esprit de la Loi sur l'équité salariale. Parmi les recommandations proposées, la FIQ et la FIQP insistent sur le fait que, en cas de sommes dues en vertu d'un exercice de maintien, le salaire doit être corrigé rétroactivement, avec intérêts, à la date du premier évènement de la période de référence et les indemnités additionnelles doivent également être versées de sorte que les femmes ne subissent aucun préjudice. Sans cette rectification, le projet de loi n° 10 passe à côté du cœur de la décision de la Cour suprême. Cet enjeu est crucial non seulement pour les professionnelles en soins que représentent la FIQ et la FIQP, mais également pour toutes les femmes du Québec, syndiquées ou non. La discrimination salariale systémique que vivent les femmes est un problème sociétal auquel le gouvernement doit s'attaquer avec conviction, à l'aide de tous les outils législatifs à sa disposition.

Liste des recommandations

Recommandation 1

La FIQ et la FIQP recommandent que le salaire soit corrigé rétroactivement à la date du premier évènement de la période de référence précédente ayant généré un ajustement salarial. Les ajustements salariaux portent intérêt au taux légal et les indemnités additionnelles à la date à laquelle elles auraient dû être versées.

Recommandation 2

La FIQ et la FIQP recommandent que le terme évènement soit défini ou circonscrit. Elles recommandent aussi que la période de référence pour l'évaluation du maintien de l'équité salariale soit ramenée de cinq à trois ans, avec une identification annuelle des évènements par un comité paritaire, soit un comité d'équité ou un comité de suivi.

Recommandation 3

L'évaluation du maintien doit être faite en comité d'équité, selon les règles applicables au programme initial. Lorsqu'un comité d'équité salariale n'est pas prévu, l'employeur doit permettre aux personnes salariées d'avoir accès à toute l'information afin de s'assurer que l'évaluation du maintien est faite conformément à la loi.

Recommandation 4

La FIQ et la FIQP recommandent la modification de l'article 130 de la Loi sur l'équité salariale afin de prévoir une révision périodique de la loi.