

**Tribunal canadien
des droits de la personne**



**Canadian Human
Rights Tribunal**

Référence : Unifor c. SaskTel (Re), 2023 TCDP-LES 1

Date : le 28 novembre 2023

Numéro du dossier : PE-ES-0001-22

**Affaire concernant un renvoi en vertu de l'article 162 de la *Loi sur l'équité salariale*,
L.C. 2018, ch. 27, art. 416**

Entre :

Unifor, sections locales 1-S et 2-S

le demandeur

- et -

Commissaire à l'équité salariale

la demanderesse

- et -

Saskatchewan Telecommunications

l'intimée

Décision

Membre : Jennifer Khurana

I. APERÇU

[1] Unifor, le demandeur, est l'agent négociateur accrédité pour une unité de négociation composée d'employés de Saskatchewan Telecommunications (« SaskTel »), l'intimée. SaskTel offre des services de télécommunications, dont les services téléphoniques, les services Internet, les services de télévision et les services de sécurité, à des clients situés en Saskatchewan ainsi qu'à l'extérieur de la province. Elle fournit également une couverture sans fil au Canada et aux États-Unis. SaskTel est une société d'État provinciale et un mandataire de la Couronne du chef de la Saskatchewan.

[2] Unifor demande au Tribunal de déclarer que la *Loi sur l'équité salariale*, L.C. 2018, ch. 27 (la « LES ») s'applique à SaskTel et d'ordonner à cette dernière de se conformer aux obligations que la LES impose aux employeurs, notamment l'obligation d'afficher un avis et d'établir un plan d'équité salariale. Il soutient que, au moment de l'adoption de la LES, il était dans l'intention du législateur de lier les sociétés d'État provinciales qui exercent leurs activités dans le secteur des télécommunications. Selon Unifor, à l'instar des autres entreprises de télécommunications, SaskTel est assujettie aux exigences de la *Loi sur les télécommunications* 1993, ch. 38, du *Code canadien du travail*, L.R.C., ch. L-2. (le « Code du travail ») et de la LES.

[3] SaskTel estime qu'elle n'est pas liée par la LES parce que le libellé de la loi ne permet pas de réfuter la présomption d'immunité de l'État et qu'il n'y a aucune preuve d'une intention législative claire en ce sens. SaskTel conteste également le fait que l'objet de la LES serait privé de toute efficacité si elle était exclue de son champ d'application.

[4] La Commissaire à l'équité salariale (la « Commissaire ») a renvoyé cette question de droit au Tribunal en vertu de l'article 162 de la LES, mais elle n'a pas pris part à la procédure et n'a pas déposé d'observations.

II. DÉCISION

[5] La demande d'Unifor est rejetée. Unifor n'a pas réussi à démontrer que le législateur avait clairement l'intention de lier SaskTel ou que la LES serait privée de toute efficacité si elle ne s'appliquait pas à SaskTel.

III. CONTEXTE

[6] Après que la Commissaire eut renvoyé la question de droit au Tribunal, j'ai convoqué les parties à une conférence de gestion préparatoire et je leur ai demandé de présenter leurs observations avant que je ne rende une ordonnance et que je détermine la façon de procéder. Les parties ont confirmé qu'elles ne souhaitaient pas présenter de preuve et qu'elles présenteraient leurs arguments juridiques par écrit seulement. Elles ont déposé un énoncé conjoint des principales questions en litige et un exposé conjoint des faits. Elles conviennent que SaskTel est une société d'État provinciale, détenue et exploitée par la provinciale de la Saskatchewan, et qu'il s'agit d'une entreprise assujettie à la réglementation fédérale en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elles ne contestent pas la présomption d'immunité de l'État ni le fait que l'application des lois fédérales est régie par l'article 17 de la *Loi d'interprétation*. Les parties ont convenu que la principale question sur laquelle le Tribunal doit se pencher est celle de savoir si SaskTel, en tant que société d'État provinciale et entreprise fédérale, est assujettie à la LES.

[7] Bien que les parties aient convenu qu'elles ne présenteraient que des arguments juridiques et qu'elles ne souhaitaient pas produire de preuve, je leur ai donné la possibilité de le faire si elles jugeaient qu'il y avait des désaccords sur les faits. Elles ne l'ont pas fait, et le dossier a été instruit sur la seule base des observations.

[8] Comme Unifor est la partie qui sollicite un jugement déclarant que la LES s'applique à une société d'État provinciale, il a déposé ses observations en premier afin d'exposer le fondement de son allégation selon laquelle SaskTel est, à première vue, liée par la LES puisqu'elle est un « employeur » au sens du Code du travail. Unifor ne pouvait pas deviner quels seraient les arguments juridiques de SaskTel à partir de ce que cette dernière avait brièvement déclaré à la Commissaire. Il a donc eu la possibilité de répliquer aux arguments

de SaskTel, notamment à toute objection visant l'application de la LES fondée sur le principe d'immunité de l'État. Vu la chronologie de la procédure, et pour donner à SaskTel la possibilité de répondre équitablement aux arguments d'Unifor, j'ai donné à SaskTel la possibilité de déposer des observations en contre-réplique.

[9] Les parties conviennent que SaskTel est une entreprise sous réglementation fédérale en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu'elle n'avait pas à donner l'avis de question constitutionnelle prévu à l'article 17 du Projet de règles de pratique en matière d'équité salariale puisqu'il n'y avait aucune question constitutionnelle en litige. (Les règles sont toujours à l'état de « projet », car elles n'ont pas encore été officiellement adoptées au moyen d'une publication dans la Gazette.)

IV. Questions en litige

[10] Pour décider si la LES lie SaskTel, je dois déterminer si le libellé de cette loi écarte la présomption d'immunité de l'État, en me basant sur les éléments suivants :

- 1) Le libellé de la LES lie-t-il expressément la Couronne provinciale?
- 2) Est-il clair, à la lecture de la LES, que le Parlement avait l'intention de lier la Couronne provinciale?
- 3) Y a-t-il une intention de lier la Couronne provinciale lorsque l'objet de la loi serait autrement privé de toute efficacité ou s'il donnait lieu à une absurdité?

V. ANALYSE

Cadre juridique

[11] La LES a pour objet, « d'une part, l'atteinte de l'équité salariale par des moyens proactifs en corrigeant la discrimination systémique fondée sur le sexe qui entache les pratiques et les systèmes de rémunération des employeurs et que subissent les employés occupant des postes dans des catégories d'emploi à prédominance féminine afin qu'ils reçoivent une rémunération égale pour l'exécution d'un travail de valeur égale, tout en

tenant compte des divers besoins des employeurs, et, d'autre part, le maintien de l'équité salariale par des moyens proactifs » (art. 2).

[12] L'alinéa 3(2)e) de la LES définit le terme « employeur » en s'appuyant sur le Code du travail :

3(2) Pour l'application de la présente loi, chacune des personnes suivantes est considérée être un employeur : [...]

e) quiconque a des employés dans le cadre d'une *entreprise fédérale*, au sens de l'article 2 du *Code canadien du travail*, à l'exception d'une entreprise de nature locale ou privée au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest ou au Nunavut;

[13] L'article 2 du Code du travail prévoit ce qui suit :

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

entreprises fédérales Les installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité qui relèvent de la compétence législative du Parlement, notamment :

[...]

b) les installations ou ouvrages, entre autres, chemins de fer, canaux ou liaisons télégraphiques, reliant une province à une ou plusieurs autres, ou débordant les limites d'une province, et les entreprises correspondantes;

[14] L'article 17 de la *Loi d'interprétation* prévoit ce qui suit :

Non-obligation, sauf indication contraire

17 Sauf indication contraire y figurant, nul texte ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet sur ses droits et prérogatives. (S.R., ch. I-23, art. 16)

[15] L'immunité de la « Couronne » dont il est question à l'article 17 s'applique tant à la Couronne du chef du Canada qu'à la Couronne du chef d'une province. Une loi fédérale ne lie pas une Couronne fédérale ou provinciale à moins que ce ne soit expressément indiqué dans ladite loi, à moins qu'il y ait une intention claire de lier les Couronnes fédérale et provinciale ou à moins qu'il y ait une intention de lier lorsque l'objet de la loi serait autrement privé de toute efficacité ou qu'il résulterait une absurdité. (*Alberta Government Telephones*

c. (Canada) Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, [1989] 2 R.C.S. 225 [AGT], au par. 48).

[16] Il est bien établi que pour réfuter la présomption d'immunité de l'État sur le fondement de l'article 17 de la *Loi d'interprétation*, il faut pouvoir invoquer l'une des raisons suivantes :

1. des termes qui lient expressément la Couronne;
2. une intention claire de lier qui ressort du texte même de la loi;
3. une intention de lier lorsque l'objet de la loi serait autrement privé de toute efficacité ou qu'il résulterait une absurdité (par opposition à un résultat non souhaité). (AGT)

[17] En l'absence de termes qui lient expressément la Couronne, une analyse contextuelle et téléologique peut révéler une intention de lier la Couronne si cette conclusion s'impose immanquablement par déduction logique. Cependant, on ne doit pas effectuer cette analyse dans l'abstrait et il ne faut pas interpréter le contexte pertinent de façon trop restreinte. Le contexte doit englober les circonstances qui ont donné lieu à l'adoption de la loi et la situation qu'elle voulait corriger (*Manitoba c. Canadien Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2013 CAF 91, aux par. 13, 28 à 30 [*Manitoba*] et *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3 [*Oldman River*]).

Les décisions rendues en vertu d'autres lois ne sont pas pertinentes quant à la présente instance

[18] SaskTel s'appuie sur des décisions rendues par d'autres entités fédérales en vertu de différentes lois pour étayer son affirmation selon laquelle elle n'est pas liée par la LES. À l'appui de sa thèse, SaskTel a présenté une lettre dans laquelle Développement des Ressources humaines Canada (DRHC) admet que SaskTel n'est pas assujettie à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (la « LEE »). SaskTel s'appuie également sur trois lettres dans lesquelles la Commission canadienne des droits de la personne (la « Commission ») indique qu'elle ne renverra pas les plaintes au Tribunal en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (la « LCDP »). Dans ces lettres, la Commission précise que, bien que les activités de SaskTel relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada (le « Parlement »), il s'agit d'une société d'État provinciale qui ne relève pas de sa compétence.

[19] Unifor soutient que ces lettres ne sont ni contraignantes, ni convaincantes, ni pertinentes en l'espèce, car elles ne se rapportent pas à la LES ou aux faits en cause dans la présente procédure.

[20] Je suis également de cet avis. Les décisions de DRHC et de la Commission n'ont pas valeur de précédent du fait qu'elles s'inscrivent dans des cadres législatifs différents. Comme le souligne Unifor, le cadre d'analyse permettant de déterminer si la Couronne jouit de l'immunité dans une situation donnée est axé sur la loi applicable et son contexte législatif (*AGT*, à la p. 28). Pour savoir si l'immunité de l'État est écartée en l'espèce, je dois examiner le contexte législatif particulier de la LES, qui est tout à fait différent de celui de la LCDP ou de la LEE. Une analyse contextuelle de différentes lois, même si elles sont toutes des lois fédérales, peut mener, selon les circonstances, à des conclusions différentes en ce qui concerne les intentions du législateur et l'applicabilité de l'immunité de l'État. Quoi qu'il en soit, les lettres de décision ne m'aident pas à interpréter le contexte pertinent de manière analogue. Elles ne comportent aucune analyse ni aucun motif, et elles ne font pas non plus mention d'un texte législatif ou d'une décision judiciaire susceptible de m'aider à prendre une décision par rapport à la LES.

[21] De plus, SaskTel soutient que les lettres de décision sont des cas où [TRADUCTION] « ce tribunal fédéral a décidé qu'il n'avait pas compétence lorsque la loi fédérale n'inclut pas expressément un mandataire de la Couronne », ce qui est faux. Les décisions de renvoi ont été prises par la Commission, qui est un organisme distinct et indépendant chargé d'examiner les plaintes pour atteinte aux droits de la personne qui sont déposées au niveau fédéral. Ce ne sont donc pas des décisions rendues par notre Tribunal ou par tout autre tribunal.

[22] Pour réfuter la présomption de l'immunité de l'État, l'une des trois exceptions énoncées au par. [16] doit s'appliquer. J'examinerai chacune de ces exceptions ci-après.

(i) Le libellé de la LES lie-t-il expressément la Couronne provinciale?

[23] Non. Les parties conviennent que la LES ne contient aucune disposition liant expressément la Couronne du chef d'une province ou un mandataire de la Couronne du chef de la Saskatchewan.

(ii) Y a-t-il une intention claire de lier SaskTel qui ressort du texte même de la LES?

[24] Non. À mon avis, une analyse contextuelle et téléologique de la LES et du Code du travail ne permet pas d'établir que le législateur avait clairement l'intention de réfuter la présomption de l'immunité de l'État.

[25] Unifor soutient que l'alinéa 3(2)e) de la LES a pour effet de faire entrer SaskTel dans le champ d'application de la loi puisqu'il s'agit d'une entreprise de compétence fédérale assujettie au Code du travail. Il affirme qu'en introduisant dans la LES la définition générale du terme « employeur » qui figure dans le Code du travail, le législateur voulait s'assurer que tous les employeurs relevant de la compétence fédérale en ce qui concerne les relations de travail seraient aussi assujettis à la LES.

[26] Unifor ajoute que l'article 2 du Code du travail doit être interprété en tenant compte de l'ensemble de la loi, et non pas en faisant abstraction des autres dispositions, à savoir l'article 5.1 et les alinéas 123(1)c) et 167(1)e), qui rendent l'ensemble du Code du travail applicable à « une entreprise canadienne, au sens de la *Loi sur les télécommunications*, qui est mandataire de Sa Majesté du chef d'une province ». À l'appui de sa thèse, il fait valoir que la partie IV du Code du travail, qui traite des sanctions administratives pécuniaires applicables aux violations relatives aux parties II et III, reprend également la définition d'« employeur » des parties II et III.

[27] Cependant, à mon avis, une analyse contextuelle aboutit à la conclusion contraire. Comme le soutient SaskTel, Unifor se fonde sur des dispositions autres que l'article 2 du Code du travail pour étayer son affirmation selon laquelle une analyse contextuelle de la LES révèle une intention de lier les sociétés d'État provinciales. Or, Unifor n'a pas expliqué pourquoi les parties II, III, IV et V du Code du travail devaient expressément faire mention

d'un mandataire de Sa Majesté du chef d'une province si la définition de l'article 2 englobait toutes les entreprises fédérales, y compris les sociétés d'État provinciales. Voilà qui porte un coup fatal à la position d'Unifor.

[28] J'accepte donc l'argument de SaskTel selon lequel le fait d'être une entreprise fédérale au sens de l'article 2 du Code du travail ne suffit pas à la faire entrer dans le champ d'application de la LES. Toutes les entreprises de télécommunications ne sont pas des mandataires de Sa Majesté. Celles qui ne le sont pas sont liées par la LES et par l'article 2 du Code du travail. SaskTel, une société d'État provinciale, n'est pas un mandataire de Sa Majesté.

[29] Contrairement à l'approche adoptée par le législateur en ce qui concerne la LES, SaskTel cite la *Loi sur la santé des non-fumeurs*, S.R.C. 1985, ch. 15 (4^e suppl.), qui intègre le paragraphe 123(1) du Code du travail afin de lier expressément un mandataire de Sa Majesté du chef d'une province. L'article 2 de la *Loi sur la santé des non-fumeurs* prévoit ce qui suit : « Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi. *employeur* Quiconque emploie un ou plusieurs employés dans les conditions visées au paragraphe 123(1) du *Code canadien du travail* ».

[30] L'article 2 du Code du travail est distinct des autres parties du Code du travail et n'a pas la même portée que des dispositions telles que l'alinéa 123(1)c) qui se lit comme suit :

123(1) Malgré les autres lois fédérales et leurs règlements, la présente partie s'applique à l'emploi : [...] c) par une entreprise canadienne, au sens de la *Loi sur les télécommunications*, qui est mandataire de Sa Majesté du chef d'une province.

[31] La LES ne renvoie pas à des dispositions telles que l'alinéa 123(1)c) du Code du travail, lequel lie effectivement les mandataires de Sa Majesté du chef d'une province. Le législateur aurait pu renvoyer à de telles dispositions dans la LES, mais il ne l'a pas fait. Comme je l'explique ci-dessous, bien que j'aie pris en compte le contexte de la loi dans son ensemble ainsi que l'historique législatif et les modifications visant à faire entrer les sociétés d'État provinciales dans le champ d'application de certaines dispositions du Code du travail, ces parties ou sections ne sont pas celles auxquelles la LES est liée. C'est un choix que le législateur a fait, et il ne m'appartient pas de combler les lacunes.

[32] Unifor se fonde sur l'approche adoptée par la cour dans l'arrêt *Manitoba* pour illustrer ce qu'il convient d'inclure dans une analyse contextuelle, à savoir le contexte législatif de la loi, l'évolution des dispositions législatives applicables, la manière dont certaines modifications législatives ont été adoptées et la raison pour laquelle elles l'ont été, le contexte historique général du régime juridique applicable et les circonstances qui ont conduit à l'adoption de la loi (*Manitoba*, aux par. 13 et 15). Il se fonde également sur l'approche globale et contextuelle adoptée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Thouin*, 2017 CSC 46 (CanLII), au par. 30 [*Thouin*], dans lequel la Cour a souligné qu'il fallait se livrer à une analyse détaillée des termes utilisés dans la disposition en cause, à la lumière des termes similaires utilisés dans le reste de la loi.

[33] SaskTel soutient que l'arrêt *Manitoba* reposait sur un certain nombre d'exceptions trouvées dans les lois pertinentes, qui ont été interprétées comme si elles confirmaient l'intention du législateur de lier la Couronne. La Cour d'appel fédérale a conclu que bon nombre de ces exceptions sont assorties de conditions qui seraient illogiques en l'absence d'une intention claire de lier autrement la Couronne. Je ne pense pas qu'Unifor ait relevé des exceptions similaires pour étayer son interprétation de la LES et de son champ d'application.

[34] Dans l'arrêt *Thouin*, la Cour suprême du Canada a conclu que les dispositions législatives applicables ne constituaient pas une dérogation claire et non équivoque à l'immunité que la common law reconnaît à l'État. De même, je ne trouve aucune expression de volonté claire et non équivoque du législateur qui justifierait une dérogation à l'immunité que la common law reconnaît à l'État.

[35] Unifor soutient que des changements législatifs et jurisprudentiels ont été apportés pour combler les lacunes du Code du travail et garantir que des entités comme SaskTel soient visées par le terme « entreprise fédérale ». Le projet de loi C-62, *Loi concernant les télécommunications*, a permis d'introduire la *Loi sur les télécommunications* et de modifier la législation existante, y compris le Code du travail. Unifor soutient que le projet de loi C-62 avait entre autres objectifs celui de veiller à ce que les fournisseurs de services de télécommunications provinciaux et fédéraux soient soumis au même régime réglementaire, notamment les sociétés d'État provinciales. Plus particulièrement, il soutient que l'article 5.1

et les paragraphes 123(1) et 167(1) du Code du travail renvoient tous à la définition d'« entreprise canadienne » figurant à l'article 2 de la *Loi sur les télécommunications*, à savoir un mandataire de Sa Majesté du chef d'une province ainsi que ses employés.

[36] Je reconnais que ces modifications législatives ont eu pour effet d'assujettir les sociétés d'État provinciales du secteur des télécommunications à certaines parties du Code du travail, mais là n'est pas la question. SaskTel ne nie pas qu'elle est assujettie à *certaines* parties du Code du travail. En effet, elle est liée par les parties qui s'appliquent à une « entreprise canadienne, au sens de la *Loi sur les télécommunications*, qui est mandataire de Sa Majesté du chef d'une province ». SaskTel estime cependant qu'il existe une distinction entre les entreprises fédérales telles que définies à l'article 2 du Code du travail et l'expression utilisée dans les dispositions du Code du travail qui visent clairement à englober une Couronne provinciale.

[37] Je suis également de cet avis. Unifor n'a pas concilié sa position selon laquelle le législateur a apporté des modifications à des parties précises du Code du travail afin de lier expressément les sociétés d'État provinciales avec sa prétention selon laquelle le libellé général de l'article 2 du Code du travail suffit à lier SaskTel et à lever l'immunité de la Couronne provinciale.

[38] En outre, je ne pense pas que l'examen des articles 2 et 3 de la *Loi sur les télécommunications* soutienne l'affirmation d'Unifor selon laquelle SaskTel relève du champ d'application de la LES par le biais de l'article 2 du Code du travail du seul fait qu'elle est une entreprise fédérale. L'article 2 de la *Loi sur les télécommunications* définit une entreprise canadienne comme étant une « [e]ntreprise de télécommunication qui relève de la compétence fédérale ». L'article 3 de la *Loi sur les télécommunications* prévoit expressément que la loi « lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province ». J'accepte l'argument de SaskTel selon lequel l'article 3 de la *Loi sur les télécommunications* serait inutile si le simple fait de faire référence à une entreprise de télécommunications assujettie à l'autorité du Parlement suffisait à lier une société d'État provinciale par le biais de l'article 2 du Code du travail ou des dispositions applicables aux mandataires des sociétés d'État provinciales.

[39] Enfin, Unifor s'appuie sur l'arrêt *Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec (C.A.)*. [1995] 3 C.F. 3, dans lequel la Cour d'appel fédérale a confirmé que l'article 5.1 et les paragraphes 123(1) et 167(1) du Code du travail suffisaient à établir que le législateur avait l'intention de renoncer à l'immunité de l'État dans le contexte des télécommunications. Je conviens que les termes utilisés dans ces dispositions écartent la présomption en ce qui concerne les parties du Code du travail auxquelles ces dispositions s'appliquent. Mais, là encore, ce ne sont pas les dispositions auxquelles le législateur a choisi de faire référence dans la LES, et Unifor n'a pas réussi à concilier ce fait avec la thèse selon laquelle l'article 2 du Code du travail englobe les sociétés d'État provinciales.

[40] Unifor soutient également que si le législateur a expressément exclu les « entreprise[s] de nature locale ou privée au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest ou au Nunavut » à l'alinéa 3(2)e) de la LES, c'est qu'il voulait forcément que les employeurs qui exercent leurs activités dans une *province*, contrairement à un territoire, soient visés par la définition. Cet argument ne me convainc pas et je ne suis pas prête à dire qu'en *excluant* les entreprises territoriales de nature locale ou privée, le législateur voulait inclure, par *extension*, les sociétés d'État provinciales. Pour faire une telle interprétation, le contexte ou l'analyse téléologique doivent permettre d'aller aussi loin. Le législateur avait d'autres options : il aurait pu choisir de faire référence aux dispositions du Code du travail applicables aux mandataires de la Couronne provinciale, il aurait pu faire en sorte que le libellé soit explicite ou il aurait pu combler la lacune, comme il l'a fait quand il a apporté des modifications de manière à faire entrer les entreprises de télécommunications dans le champ d'application du Code du travail. Il ne l'a pas fait et il n'appartient pas au Tribunal de faire le travail du législateur.

Déclarations du législateur et les objectifs de la LES

[41] Unifor soutient que je dois interpréter la LES de manière libérale, large et généreuse, de manière à permettre au législateur d'atteindre son objectif, soit celui de remédier à la discrimination structurelle fondée sur le sexe qui existe depuis longtemps dans les secteurs de compétence fédérale, en particulier dans les secteurs à prédominance féminine, en me fondant sur les principes d'interprétation des lois énoncés dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, 1998 CanLII 837 (CSC), à la page 7 de l'ouvrage intitulé *Driedger on the*

Construction of Statutes (Ottawa : Université d'Ottawa, 1994) et à l'article 12 de la *Loi d'interprétation*.

[42] Unifor se fonde sur des propos tenus par les législateurs au sujet des objectifs de la LES et du fait qu'il existe une forte concentration d'employées dans les secteurs de compétence fédérale, comme celui des télécommunications. Il soutient également que je devrais tenir compte de l'emploi constant par le législateur de l'expression « employeurs sous réglementation fédérale » ainsi que des propos selon lesquels la LES visait à inclure les sociétés d'État. Par exemple, Unifor s'appuie sur une déclaration faite par la directrice exécutive de l'Équipe spéciale sur l'équité salariale d'Emploi et Développement social Canada devant le Comité permanent des Finances nationales pendant leur examen du projet de la LES en novembre 2018. La directrice exécutive a dit à l'époque que la définition d'un employeur dans la LES pour le secteur privé « se rapporte à ce que l'on considère être une entreprise fédérale en vertu du *Code canadien du travail* ».

[43] À mon avis, les passages où il est question des sociétés d'État relevant de la compétence du « secteur privé sous réglementation fédérale » sur lesquels s'appuie Unifor ne suffisent pas à prouver que le législateur avait l'intention d'écarter tout particulièrement l'immunité de la Couronne provinciale. Comme l'a conclu la Cour suprême dans l'arrêt *AGT*, « [u]n mandataire de la Couronne provinciale qui s'immisce dans un domaine de réglementation fédérale en devenant un ouvrage ou entreprise de nature interprovinciale ne perd pas l'immunité dont il bénéficierait par ailleurs. Si l'exercice d'une activité dans un domaine de compétence fédérale suffisait à empêcher le mandataire d'invoquer son immunité, l'art. 16 [maintenant l'art. 17] de la *Loi d'interprétation* serait lettre morte vis-à-vis de la Couronne du chef d'une province ». (*AGT*)

[44] Unifor soutient en outre qu'une analyse contextuelle m'oblige à prendre en considération la situation que la LES vise à corriger dans son ensemble, et pas seulement la « situation » d'un seul employeur. Il fait valoir que SaskTel ne dispose pas d'un régime proactif d'équité salariale au niveau provincial alors que la LES préconise une nouvelle approche novatrice afin que les employés et leurs syndicats n'aient plus à déposer des plaintes, mais qu'il revienne aux employeurs de prouver la parité salariale entre les sexes. Unifor reconnaît qu'un employeur sous réglementation fédérale pourrait être exempté des

obligations que lui impose la LES s'il disposait d'un régime proactif équivalent en matière d'équité salariale et qu'il obtenait une dispense spéciale, mais il affirme qu'un tel régime n'existe pas en Saskatchewan. Par conséquent, Unifor soutient qu'il y aurait un vide réglementaire si SaskTel n'était pas assujettie à la LES du fait qu'elle serait le seul fournisseur de télécommunications au pays à n'être assujetti à aucun instrument législatif proactif en matière d'équité salariale.

[45] En réponse, SaskTel affirme qu'Unifor n'a pas réussi à démontrer la « situation » qui pourrait se produire ni à démontrer qu'elle ne dispose pas de moyens appropriés pour lutter contre la discrimination systémique fondée sur le sexe dans ses pratiques et ses systèmes de rémunération. SaskTel précise qu'elle est assujettie au *Saskatchewan Human Rights Code* (le « Code des droits de la personne de la Saskatchewan ») et qu'elle relève de la compétence de la Commission d'enquête sur les droits de la personne de la Saskatchewan. En outre, elle participe au programme d'équité en matière d'emploi de la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan, qui est chargée d'approuver les plans d'équité des employeurs et des organisations qui souhaitent devenir des partenaires en matière d'équité. Enfin, SaskTel fait valoir qu'elle est également assujettie à la *Saskatchewan Employment Act*, selon laquelle un employeur ne peut pas faire preuve de discrimination salariale lorsque des employés effectuent un travail similaire, dont l'exécution exige des qualifications, des efforts, des responsabilités similaires, dans des conditions de travail similaires dans le même établissement, à moins que cette disparité ne soit fondée sur le mérite.

[46] La « conclusion que le législateur avait l'intention de lier la Couronne doit s'imposer immanquablement par déduction logique » (*Manitoba*, au par. 30, citant *Oldman River*); or, compte tenu de tout ce qui précède, je ne suis pas prête à tirer cette conclusion, même en tenant compte du contexte et de l'objet. Bien que des modifications législatives aient manifestement été apportées pour combler un vide que le législateur voulait éliminer dans les dispositions du Code du travail, ce vide semble toujours exister dans la LES puisque cette loi fait référence à l'article 2 du Code du travail, et non aux dispositions qui placent les sociétés d'État provinciales dans le champ d'application des parties subséquentes du Code du travail.

[47] À mon avis, ce n'est pas parce que des modifications ont été apportées à certaines dispositions pour garantir que le Code du travail s'applique à toutes les entreprises de télécommunications, y compris SaskTel, que le fait que la LES fasse référence à l'article 2 du Code du travail et aux « entreprises fédérales » en général suffit à lier SaskTel. Je ne peux pas concilier l'interprétation d'Unifor avec les autres dispositions du Code du travail applicables aux mandataires de la Couronne provinciale, auxquelles le législateur a choisi de ne pas renvoyer lorsqu'il a adopté la LES. Le législateur aurait pu préciser ou confirmer explicitement que la LES s'applique aux sociétés d'État provinciales, mais il ne l'a pas fait même si, comme nous l'avons vu précédemment, il s'est penché sur la question de savoir si la loi devait s'appliquer aux différents ordres de gouvernement. En outre, bien que la LES ait pour objet de créer un régime proactif d'équité salariale, cette description générique ne me permet pas de conclure que le législateur avait l'intention de lever l'immunité de l'État en faveur d'une société d'État provinciale, concept qui semble être visé par la loi.

(iii) Autrement, l'objet de la LES serait-il privé de toute efficacité si SaskTel était exclue de son champ d'application?

[48] Non. À mon avis, l'objet de la LES ne serait pas privé de toute efficacité si SaskTel n'était pas liée et il n'en résulterait pas non plus une absurdité. Bien que les parties n'aient pas présenté d'observations sur la manière dont je devrais interpréter « privé de toute efficacité » ou « absurdité », ces termes — de par leur sens ordinaire — laissent croire qu'il s'agit d'un critère très exigeant. De plus, le principe de l'immunité de l'État est bien établi et ne peut pas être aisément écarté. Unifor soutient que SaskTel serait le seul fournisseur de télécommunications au pays à ne pas avoir un cadre proactif en matière d'équité salariale, mais il n'appartient pas au Tribunal de combler un vide juridique, même si ce vide est « peu commode » (*FIOE c. Alberta Government Telephones*, [1989] 2 RCS 318 [FIOE]).

[49] S'appuyant sur l'arrêt *FIOE*, SaskTel affirme qu'il est tout au plus possible de dire que les personnes touchées par les actes de la Couronne provinciale ne bénéficieront pas de la LES, mais qu'il ne s'agit pas là d'une raison suffisante pour affirmer que la loi doit s'appliquer. De plus, SaskTel soutient que ses pratiques en matière d'équité salariale,

qu'elle applique depuis longtemps, n'ont pas pour effet d'entraîner un résultat non souhaité si elle n'est pas liée à la LES, et encore moins une absurdité.

[50] Je suis également de cet avis. La LES continuera de s'appliquer à la majorité des fournisseurs de télécommunications qui sont visés par l'article 2 du Code du travail. SaskTel a formulé un certain nombre d'observations au sujet du processus législatif et politique d'évaluation des emplois et du cadre relatif à l'équité en place dans la province. Unifor n'a pas présenté d'éléments de preuve pour démontrer l'« absurdité » qui résulterait si SaskTel n'était pas liée par la LES, mais a plutôt chercher à montrer l'écart qui se créerait si SaskTel était le seul fournisseur de télécommunications du pays à ne pas être assujéti à un instrument législatif proactif en matière d'équité salariale.

[51] Comme la Cour suprême du Canada l'a expliqué dans l'arrêt *AGT*, « [l]e fait que l'attribution de l'immunité entraîne un vide réglementaire [...] ne prive pas d'efficacité l'application de la *Loi sur les chemins de fer* dans son ensemble. Même si l'attribution de l'immunité jusqu'à ce que le Parlement décide de modifier la loi entraîne un vide dans l'application éventuelle de la *Loi sur les chemins de fer*, la Loi peut continuer à s'appliquer tout comme elle s'appliquait avant que cette Cour décide que l'AGT est une entreprise fédérale ». De même, le fait que SaskTel jouisse de l'immunité ne prive pas la LES de toute efficacité, même si cette immunité est peu commode sur le plan pratique ou théorique. Le Tribunal n'est pas le législateur et il ne doit pas jouer ce rôle.

VI. ORDONNANCE

[52] La demande d'Unifor est rejetée. SaskTel n'est pas assujéti à la LES.

Signée par

Jennifer Khurana
Membre du Tribunal

Ottawa (Ontario)
Le 28 novembre 2023

Tribunal canadien des droits de la personne

Parties au dossier

Dossier du Tribunal : PE-ES-0001-22

Intitulé de la cause : Unifor c. SaskTel

Date de la décision du Tribunal : Le 28 novembre 2023

Demande traitée par écrit sans comparution des parties

Représentations écrites par :

Farah Baloo et Erin Masters, pour le demandeur

Carol L. Kraft, pour l'intimée