

A-481-01
2004 FCA 113

A-481-01
2004 CAF 113

Canadian Human Rights Commission (*Appellant*)

Commission canadienne des droits de la personne
(*appelante*)

v.

c.

Air Canada, Canadian Airlines International Limited and Canadian Union of Public Employees (Airline Division) (*Respondents*)

Air Canada, Lignes aériennes Canadien International Limitée et Syndicat canadien de la fonction publique (Division du transport aérien)
(*intimés*)

INDEXED AS: CANADA (HUMAN RIGHTS COMMISSION) v. CANADIAN AIRLINES INTERNATIONAL LTD. (F.C.A.)

RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE) C. LIGNES AÉRIENNES CANADIEN INTERNATIONAL LTÉE (C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Rothstein, Nadon and Evans J.J.A.—Ottawa, March 25 and 26, 2003; March 18, 2004.

Cour d'appel fédérale, juges Rothstein, Nadon et Evans, J.C.A.—Ottawa, 25, 26 mars 2003 et 18 mars 2004.

Human Rights — Complaints filed with CHRC by union against airlines alleging wage discrimination against predominantly female flight attendants, as compared to two predominantly male employee groups — Preliminary issue whether groups of employees in same “establishment” for purposes of Canadian Human Rights Act, s. 11(1), as “defined” in Equal Wage Guidelines, 1986, s. 10 — In order to share “common personnel and wage policy” (Guidelines, s. 10), employee groups being compared must be subject to same general principles, approach guiding employer in wage, personnel matters — Consideration of details of collective agreements at this stage premature — In same establishment if treated by employer as part of single, integrated business — Air Canada treating all of employee groups as being part of single, integrated business with common objective — Guidelines, s. 10 must be interpreted in manner best calculated to achieve pay equity.

Droits de la personne — Plaintes déposées auprès de la CCDP par un syndicat à l'encontre de compagnies aériennes, alléguant une discrimination salariale contre les agents de bord, surtout des femmes, par rapport à deux groupes d'employés à prédominance masculine — Un point préliminaire était de savoir si les groupes d'employés faisaient partie, du même «établissement» aux fins de l'art. 11(1) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, tel que ce mot est «défini» à l'art. 10 de l'Ordonnance de 1986 sur la parité salariale — Pour partager «la même politique en matière de personnel et de salaires» (art. 10 de l'Ordonnance), les groupes d'employés qui sont comparés doivent être soumis aux mêmes principes généraux ou modes d'action qui guident l'employeur dans les questions relatives au personnel et aux salaires — La prise en compte du détail des conventions collectives à ce stade est prématurée — Pour faire partie du même établissement, les groupes d'employés doivent être considérés par l'employeur comme parties d'une entreprise unique et intégrée — Air Canada considérait tous ses groupes d'employés comme parties d'une entreprise intégrée et unique ayant un objectif commun — L'art. 10 de l'Ordonnance, doit être interprétée de la manière qui peut le mieux réaliser l'équité salariale.

Construction of Statutes — Meaning “establishment” in Canadian Human Rights Act, s. 11(1), interpretation of Equal Wage Guidelines, 1986, s. 10 at issue — Legislative history of s. 10 reviewed — Human rights legislation must be construed broadly, purposively — Broad purpose of Act, s. 11 to preclude wage discrimination on account of gender — “Establishment” defined as including, notwithstanding any collective agreement, all employee groups subject to common

Interprétation des lois — Les points à décider concernaient le sens du mot «établissement» à l'art. 11(1) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, et l'interprétation de l'art. 10 de l'Ordonnance de 1986 sur la parité salariale — Examen de l'historique législatif de l'art. 10 — Les textes législatifs sur les droits de la personne doivent être interprétés largement et en accord avec l'objet visé — L'objet général de l'art. 11 de la Loi est de prévenir la discrimination salariale

personnel and wage policy — Not based on details found in collective agreements — Employee groups sought to be compared subject to common personnel and wage policy, therefore employed in same establishment — Guidelines, s. 10 must be interpreted in manner best calculated to achieve pay equity, even if meaning that employees of single employer normally in same establishment.

This was an appeal from a Trial Division decision dismissing an application for judicial review of a decision by a Canadian Human Rights Tribunal finding that three employee groups working for Air Canada were not in the same establishment. In 1991 and 1992, the Canadian Union of Public Employees (CUPE) filed complaints with the Canadian Human Rights Commission against the respondent airlines (hereinafter referred to as Air Canada), alleging wage discrimination against the predominantly female flight attendants, as compared to two predominantly male employee groups—first and second officers (pilots) and technical operations personnel. A preliminary issue was whether the three employee groups were in the same establishment. To determine this question, the Commission was required to consider the term “establishment” in subsection 11(1) of the *Canadian Human Rights Act*, which provides that it is a discriminatory practice for an employer to maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value. Under section 10 of the *Equal Wage Guidelines, 1986*, employees of an establishment include, notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment, all employees of the employer subject to a common personnel and wage policy, whether or not such a policy is administered centrally. The Tribunal found that the Commission and CUPE had failed to demonstrate “any semblance of essential common wage and personnel policies across bargaining units”. It concluded that the three employee groups were not in the same establishment for purposes of subsection 11(1) of the Act and that, therefore, the complaints could not proceed. The Trial Division dismissed the judicial review application of the appellant and CUPE. The issue on appeal was whether the three groups of employees in question are in the same establishment for purposes of subsection 11(1) of the Act and section 10 of the Guidelines.

fondée sur le sexe — Le terme «établissement» comprend, indépendamment des conventions collectives, tous les groupes d'employés qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires — La définition ne repose pas sur le détail des conventions collectives — Les groupes d'employés sujets à comparaison étaient visés par une politique commune en matière de personnel et de salaires et ils faisaient donc partie du même établissement — L'art. 10 de l'Ordonnance doit être interprétée de la manière qui permet le mieux de réaliser l'équité salariale, même si cela signifie que les employés d'un employeur unique feront normalement partie du même établissement.

Il s'agissait d'un appel formé contre un jugement de la Section de première instance rejetant une demande de contrôle judiciaire présentée à l'encontre de la décision d'un tribunal canadien des droits de la personne, qui avait jugé que trois groupes d'employés travaillant pour Air Canada ne faisaient pas partie du même établissement. En 1991 et 1992, le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) déposait des plaintes auprès de la Commission canadienne des droits de la personne à l'encontre des compagnies aériennes intimées (ci-après appelées «Air Canada»), plaintes qui alléguaient une discrimination salariale exercée contre les agents de bord, surtout des femmes, par rapport à deux groupes d'employés à prédominance masculine—les premiers et seconds officiers (pilotes) et le personnel des opérations techniques. Un point préliminaire était de savoir si les trois groupes d'employés faisaient partie du même établissement. Pour répondre à cette question, la Commission devait considérer le mot «établissement», au paragraphe 11(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, disposition qui prévoit que constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes. Selon l'article 10 de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, les employés d'un établissement comprennent, indépendamment des conventions collectives, tous les employés au service de l'employeur qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires, que celle-ci soit ou non administrée par un service central. Le Tribunal a jugé que la Commission et le SCFP n'avaient pas montré «de moindre semblant de politiques essentielles communes des salaires et du personnel s'appliquant à l'ensemble des unités de négociation». Il est arrivé à la conclusion que les trois groupes d'employés ne faisaient pas partie du même établissement pour l'application du paragraphe 11(1) de la Loi et que, par conséquent, les plaintes ne pouvaient aller de l'avant. La Section de première instance a rejeté la demande de contrôle judiciaire déposée par l'appelante et le SCFP. Le point que soulevait l'appel était de savoir si les trois groupes d'employés en cause appartiennent au même établissement pour l'application du paragraphe 11(1) de la Loi et de l'article 10 de l'Ordonnance.

Held, the appeal should be allowed.

Per Rothstein J.A. (Nadon J.A. concurring): It was agreed that the appropriate standard of review to be applied to the Tribunal's decision is correctness. The Tribunal was engaged in an issue of statutory interpretation; curial deference does not apply to a tribunal's interpretation of human rights legislation.

Section 10 of the Guidelines mandates the identification of a common personnel and wage policy in order to find that the employee groups are in the same establishment for the purposes of the discrimination analysis under subsection 11(1) of the Act. Section 10 is ambiguous. However, by reason of subsection 27(3) of the Act, it is binding and must guide the Commission and Tribunal in any determination of whether employee groups sought to be compared are in the same establishment.

Human rights legislation should be construed broadly and purposively and the Guidelines should not be used to undermine the purpose sought to be achieved by section 11 of the Act. However, a broad and purposive approach to interpretation does not give a tribunal or a court licence to ignore words of a statute or, in this case, binding guidelines, in order to prohibit discrimination at large. The broad purpose of section 11 of the Act is to preclude wage discrimination on account of gender. The words "employees of an establishment include . . . all employees . . . subject to a common personnel and wage policy" must be read to limit the employee groups of a single establishment to those subject to a common personnel and wage policy. "Include" obviously relates only to the plural "employees" and not to the singular "establishment". The definition of establishment should not be based on the myriad of details found in collective agreements. This view is supported by the fact that the singular term "policy" and not the plural "policies" is used in section 10 of the Guidelines. "Policy" should be construed to mean the general principles or approach by which the employer is guided in employment matters and specifically wage and personnel matters. In order to share a common personnel and wage policy, the employee groups being compared must be subject to the same general principles or approach guiding the employer in wage and personnel matters. There must be evidence that the employer treats the employee groups as being part of a single, integrated business, in which case the employees are in the same establishment. Consideration of the details of collective agreements at the stage of determining whether employees are employed in the same establishment was premature. Instead of having regard to the details of the collective agreements of the pilots, technical operations personnel and flight attendants to determine if they were in the same establishment, the Tribunal

Arrêt: l'appel doit être accueilli.

Le juge Rothstein, J.C.A. (aux motifs duquel le juge Nadon, J.C.A. a souscrit): Les parties se sont accordées pour dire que la norme de contrôle qu'il convenait d'appliquer à la décision du Tribunal est celle de la décision correcte. Le Tribunal devait décider un point d'interprétation législative; l'interprétation que donne un tribunal administratif d'un texte législatif sur les droits de la personne n'appelle aucune retenue judiciaire.

L'article 10 de l'Ordonnance exige d'identifier une politique commune en matière de personnel et de salaires afin que l'on puisse conclure que les groupes d'employés font partie du même établissement aux fins de l'analyse de la discrimination sous le régime du paragraphe 11(1) de la Loi. L'article 10 est ambigu. Néanmoins, en raison du paragraphe 27(3) de la Loi, il s'impose à la Commission et au Tribunal et il doit les guider lorsqu'ils se demandent si des groupes d'employés devant être comparés font partie du même établissement.

Les textes législatifs sur les droits de la personne doivent être interprétés largement et en accord avec l'objet visé, et l'Ordonnance ne doit pas servir à entraver l'objet que l'article 11 de la Loi cherche à réaliser. Cependant, une interprétation large et conforme à l'objet visé ne signifie pas qu'un tribunal ou une cour de justice peut à loisir ignorer le texte d'une loi ou, en l'occurrence, d'une ordonnance contraignante, pour interdire la discrimination en général. L'objet général de l'article 11 de la Loi est de prévenir la discrimination salariale fondée sur le sexe. Les mots «employés d'un établissement comprennent [. . .] tous les employés [. . .] qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires» doivent être lus d'une manière qui limite les groupes d'employés d'un seul établissement aux employés qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires. Il est évident que le verbe «comprendent» se rapporte uniquement aux «employés», au pluriel, et non à l'«établissement», au singulier. La définition du terme «établissement» ne devrait pas dépendre des innombrables détails donnés dans les conventions collectives. Ce point de vue est appuyé par le fait que c'est le mot «politique» au singulier et non le mot «politiques» au pluriel qui est employé à l'article 10 de l'Ordonnance. Le mot «politique» doit être interprété comme l'ensemble des principes généraux ou modes d'action qui guident l'employeur dans les questions d'emploi et plus précisément dans les questions relatives au personnel et aux salaires. Pour partager la même politique en matière de personnel et de salaires, les groupes d'employés qui sont comparés doivent être soumis aux mêmes principes généraux ou modes d'action qui guident l'employeur dans les questions relatives au personnel et aux salaires. Il doit être établi que l'employeur considère les groupes d'employés comme parties d'une entreprise unique et intégrée, auquel cas les employés

should have examined whether the same general principles or approach guided the employer in personnel and wage matters affecting the groups in question. A document entitled "Air Canada's Labour Relations Policy and Principles" was conclusive of the issue. It deals with personnel and wage matters and is applicable to Air Canada's employees and unions and makes no distinction between different groups of employees. It demonstrates that Air Canada treated all of its employee groups as being part of a single, integrated business with a common objective. The Tribunal erred by considering the details of the collective agreements and not being guided by the above document in the making of its decision. The employee groups sought to be compared were subject to a common personnel and wage policy and, therefore, were employed in the same establishment.

Per Evans J.A. (concurring): The terms of collective agreements that apply to complainants and other employees with whom they wish to be compared for pay equity purposes are irrelevant to determining whether the complainants and the comparators are employed in the same establishment within the meaning of section 11 of the *Canadian Human Rights Act*, and section 10 of the *Equal Wage Guidelines, 1986*. The Tribunal and the Applications Judge erred because they tackled the interpretive problem facing them without adequate regard to its human rights context or to the interpretive approach to human rights legislation prescribed by the Supreme Court of Canada. Any analysis of a statutory human rights issue must be undertaken with a view to the purposes of the legislative scheme and of the policy objectives of the particular provisions in dispute. Human rights legislation must be interpreted in a broad and purposive manner so as to enhance the right to freedom from discrimination. The definition of "the same establishment" in section 10 of the Guidelines must be interpreted in a manner that is responsive to the legislative purpose in confining the pay equity principle to employees of the same employer who are "subject to a common personnel and wage policy". The central issue herein was one of statutory interpretation and if the Tribunal's interpretation is wrong, its decision must be set aside for error of law.

font alors partie du même établissement. La prise en compte du détail des conventions collectives au moment de décider si des employés font partie du même établissement était prématurée. Au lieu de tenir compte du détail des conventions collectives des pilotes, du personnel des opérations techniques et des agents de bord pour savoir s'ils faisaient partie du même établissement, le Tribunal aurait dû plutôt examiner si les mêmes principes généraux ou les mêmes modes d'action guidaient l'employeur dans les questions salariales et de gestion du personnel qui intéressaient les groupes en cause. Un document intitulé «Politique et principes d'Air Canada en matière de relations de travail» tranchait la question. Il traite de personnel et de rémunérations; il est applicable aux employés et aux syndicats d'Air Canada et ne fait aucune distinction entre les divers groupes d'employés. Ce document prouve qu'Air Canada considérait tous ses groupes d'employés comme parties d'une entreprise intégrée et unique ayant un objectif commun. Le Tribunal a commis une erreur parce qu'il a tenu compte du détail des conventions collectives et qu'il n'a pas été guidé par le document susmentionné lorsqu'il a rendu sa décision. Les groupes d'employés sujets à comparaison étaient visés par une politique commune en matière de personnel et de salaires, et ils faisaient donc partie du même établissement.

Le juge Evans, J.C.A. (motifs concordants): Les termes des conventions collectives qui s'appliquent aux plaignants et aux autres employés avec lesquels les plaignants souhaitent être comparés aux fins de l'équité salariale sont sans rapport avec la question de savoir si les plaignants et les groupes de référence font partie du même établissement au sens de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de l'article 10 de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*. Le Tribunal et le juge de la Section de première instance se sont fourvoyés parce qu'ils se sont attaqués au problème d'interprétation qui se posait à eux sans tenir compte suffisamment de son contexte, savoir les droits de la personne, ni de la méthode d'interprétation des lois sur les droits de la personne, telle que cette méthode est prescrite par la Cour suprême du Canada. Toute analyse d'une question relative aux droits de la personne conférés par une loi doit être conduite d'une manière qui respecte les objets du régime législatif et les grands objectifs des dispositions particulières contestées. Les lois sur les droits de la personne doivent être interprétées d'une manière libérale et en fonction de l'objet visé, de sorte à renforcer le droit de quiconque de ne pas être victime de discrimination. La définition de «même établissement», à l'article 10 de l'Ordonnance, doit être interprétée d'une manière qui soit adaptée à l'objectif législatif, en restreignant le principe de l'équité salariale aux employés du même employeur qui sont «visés par la même politique en matière de personnel et de salaires». Le point central de la présente affaire était une question d'interprétation des lois et, si l'interprétation donnée par le Tribunal est erronée, sa décision doit être annulée pour erreur de droit.

This appeal turned on the interpretation of two phrases in section 10: “subject to a common personnel and wage policy” and “notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment”. According to the Tribunal, the content of the “personnel and wage policy” of an employer of unionized employees is, for the most part, to be found in the collective agreements applicable to them, because these agreements will generally contain all, or nearly all, the terms and conditions of employment. In addition, the Tribunal was of the view that any general policies established in unionized workplaces under retained management rights “will be unlikely to amount to a common wage and personnel policy”. Hence employees covered by different collective agreements would only be subject to “a common personnel and wage policy” if their terms and conditions of employment, including any applicable corporate policy were the same or very similar. Given the statutory objective of eliminating gender-based differences in wages paid by an employer to men and women performing work of equal value, the Tribunal’s interpretation of the legislation was implausible because it does little to further this objective. The Commission had a very different view of the meaning of section 10 of the Guidelines. It said that “in the same establishment” refers not to the particular terms of employment, but to the location of responsibility within a corporate structure for determining pay and other employment policies. Thus, employees of the same employer will normally be subject to “a common personnel and wage policy” when they are employed in the same business entity. Since flight attendants, pilots and maintenance mechanics work in the core business of Air Canada, namely, the provision of air transportation, they are presumptively employed “in the same establishment” and the value of their work can be compared for pay equity purposes. The Commission’s interpretation of section 10 is a linguistically possible reading of a badly drafted and obscure text. It advances the statutory goal of eliminating gender-based differences in wages paid by an employer to men and women performing work of equal value, without compromising any competing and clearly articulated interest; it is also easy to administer. It was not disputed that Air Canada operates an integrated business and that, subject to its ability to negotiate agreements with the unions representing its employees, it is responsible for setting wages and employment policy for the employees in question.

The function of the “notwithstanding” phrase in section 10 of the Guidelines is to make it clear that all employees subject

Le présent appel tenait à l’interprétation de deux expressions de l’article 10: «qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires» et «indépendamment des conventions collectives». Selon le Tribunal, le contenu de la «politique en matière de personnel et de salaires» d’un employeur de travailleurs syndiqués se trouve, pour l’essentiel, dans les conventions collectives qui leur sont applicables, parce que ces conventions renfermeront généralement la totalité ou la quasi-totalité des conditions d’emploi. De plus, le Tribunal a exprimé l’avis que les politiques générales établies en vertu des droits réservés de la direction dans les lieux de travail syndiqués «sont peu susceptibles de constituer, par elles-mêmes, “une politique commune des salaires et du personnel». Partant, les employés visés par diverses conventions collectives ne seraient soumis à «la même politique en matière de personnel et de salaires» que si leurs conditions d’emploi, y compris toute politique applicable de l’entreprise, étaient les mêmes ou très semblables. Vu l’objectif officiel d’élimination des écarts, fondés sur le sexe, entre les salaires versés par un employeur aux hommes et aux femmes qui exécutent des fonctions équivalentes, la manière dont le Tribunal a interprété la disposition était peu plausible, parce que cette interprétation ne servira guère à favoriser cet objectif. La Commission avait exprimé un tout autre point de vue sur la signification de l’article 10 de l’OPS de 1986. Selon elle, les mots «dans le même établissement» évoquent non pas les conditions particulières d’emploi, mais le siège de la responsabilité, au sein d’une entreprise, de l’établissement des politiques de rémunération et autres politiques liées à l’emploi. Ainsi, les employés du même employeur seront en principe soumis à la «même politique en matière de personnel et de salaires» s’ils travaillent au sein de la même entité commerciale. Puisque les agents de bord, les pilotes et les mécaniciens d’entretien travaillent dans les activités essentielles d’Air Canada, à savoir la fourniture de services de transport aérien, on peut présumer qu’ils travaillent «dans le même établissement» et la valeur de leurs fonctions peut être comparée pour les fins de l’équité salariale. L’interprétation que donne la Commission de l’article 10 est une lecture linguistiquement possible d’un texte mal rédigé et plutôt obscur. Elle favorise l’objectif de la loi d’éliminer les différences, fondées sur le sexe, entre les salaires payés par un employeur aux hommes et aux femmes exécutant des fonctions équivalentes, et cela sans mettre en péril tout intérêt rival et clairement exprimé; elle est également facile à administrer. Il n’a pas été contesté qu’Air Canada exploite une entreprise intégrée et que, sous réserve de sa capacité de négocier des conventions avec les syndicats représentant ses employés, il lui appartient d’établir une politique en matière d’emploi et de salaires pour les employés en question.

La fonction de l’expression «indépendamment des conventions collectives», à l’article 10 de l’Ordonnance, est

to “a common personnel and wage policy” are employed in “the same establishment”, whether or not a collective agreement applies to any of them. Section 10 provides that the existence of a collective agreement does not create a separate personnel and wage policy. The phrase “notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment” means that employees subject to a common personnel and wage policy are employed in the same establishment, even if a collective agreement applies to any of them. There is nothing in the legislative history of section 10 to displace the operation of the principle that human rights legislation should be interpreted broadly and statutory exceptions and limits interpreted narrowly. Thus, section 10 of the Guidelines must be interpreted in a manner that, consistent with the statutory language, is best calculated to achieve pay equity, a principle of fundamental importance that Parliament has adopted to remedy workplace injustices flowing from systemic gender discrimination and segregation in the labour market. A close examination of the background to the enactment of section 10 tends to support the view that it should be interpreted to mean that, whether or not a workplace is unionized, employees of a single employer will normally be in the same establishment.

simplement de souligner que tous les employés visés par «la même politique en matière de personnel et de salaires» travaillent dans «le même établissement», qu’une convention collective s’applique ou non à l’un quelconque d’entre eux. L’article 10 dispose que l’existence d’une convention collective n’entraîne pas une politique distincte en matière de personnel et de salaires. L’expression «indépendamment des conventions collectives» signifie que les employés visés par une politique commune en matière de personnel et de salaires travaillent dans le même établissement, même si une convention collective s’applique à eux. Il n’y a rien, dans l’historique de l’article 10, qui modifie l’application du principe selon lequel les lois sur les droits de la personne doivent être interprétées d’une manière libérale, et les exceptions et limites d’une manière étroite. Ainsi, l’article 10 de l’Ordonnance doit être interprété d’une manière qui, en accord avec le texte de loi, permet le mieux d’atteindre à l’équité salariale, principe d’une importance fondamentale que le législateur a adopté pour corriger les injustices du milieu de travail qui découlent d’une discrimination systémique envers les femmes et d’un cloisonnement du marché du travail. Un examen attentif de la genèse de l’article 10 semble favoriser l’idée selon laquelle cet article devrait être interprété comme une disposition signifiant que, lieu de travail syndiqué ou non, les employés d’un employeur unique feront normalement partie du même établissement.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2.
Canadian Bill of Rights, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 2(e).
Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 11, 27(2) (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 20), (3) (as am. *idem*).
Companies’ Creditors Arrangement Act, R.S.C., 1985, c. C-36.
Equal Wages Guidelines, SI/78-155.
Equal Wages Guidelines, 1986, SOR/86-1082, s. 10.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Gould v. Yukon Order of Pioneers, [1996] 1 S.C.R. 571; (1996), 133 D.L.R. (4th) 449; 18 B.C.L.R. (3d) 1; 37 Admin. L.R. (2d) 1; 72 B.C.A.C. 1; 25 C.H.R.R. D/87; 194 N.R. 81; 119 W.A.C. 1; *University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353; (1993), 102 D.L.R. (4th) 665; 79 B.C.L.R. (2d) 273; 13 Admin. L.R. (2d) 141; 26 B.C.A.C. 241; 18 C.H.R.R. D/310; 152 N.R. 99; 44 W.A.C. 241.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2.
Déclaration canadienne des droits, L.R.C. (1985), appendice III, art. 2(e).
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 11, 27(2) (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 20), (3) (mod., *idem*).
Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, L.R.C. (1985), ch. C-36.
Ordonnance de 1986 sur la parité salariale, DORS/86-1082, art. 10.
Ordonnances sur l’égalité de rémunération, TR/78-155.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Gould c. Yukon Order of Pioneers, [1996] 1 R.C.S. 571; (1996), 133 D.L.R. (4th) 449; 18 B.C.L.R. (3d) 1; 37 Admin. L.R. (2d) 1; 72 B.C.A.C. 1; 25 C.H.R.R. D/87; 194 N.R. 81; 119 W.A.C. 1; *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; (1993), 102 D.L.R. (4th) 665; 79 B.C.L.R. (2d) 273; 13 Admin. L.R. (2d) 141; 26 B.C.A.C. 241; 18 C.H.R.R. D/310; 152 N.R. 99; 44 W.A.C. 241.

CONSIDERED:

Air Canada (Re), [2003] O.J. No. 1157 (Sup. Ct.) (QL); *Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears Ltd. et al.*, [1985] 2 S.C.R. 536; (1985), 52 O.R. (2d) 799; 23 D.L.R. (4th) 321; 17 Admin. L.R. 89; 9 C.C.E.L. 185; 7 C.H.R.R. D/3102; 64 N.R. 161; 12 O.A.C. 241; *Zurich Insurance Co. v. Ontario (Human Rights Commission)*, [1992] 2 S.C.R. 321; (1992), 9 O.R. (3d) 224; 93 D.L.R. (4th) 346; 12 C.C.L.I. (2d) 206; 39 M.V.R. (2d) 1; 138 N.R. 1; 55 O.A.C. 81; *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Department of National Defence)*, [1996] 3 F.C. 789; (1996), 27 C.H.R.R. D/488; 199 N.R. 81 (C.A.); *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884; (2003), 227 D.L.R. (4th) 193; [2004] 1 W.W.R. 1; 3 Admin. L.R. (4th) 163; 109 C.R.R. (2d) 65; 306 N.R. 34.

REFERRED TO:

Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada, [2000] 1 F.C. 146; (1999), 180 D.L.R. (4th) 95; 176 F.T.R. 161 (T.D.); *Action Travail des Femmes v. Canadian National Railway Co.*, [1987] 1 S.C.R. 1114; (1987), 40 D.L.R. (4th) 193; 27 Admin. L.R. 172; 87 CLLC 17,022; 76 N.R. 161; *Bhinder et al. v. Canadian National Railway Co. et al.*, [1985] 2 S.C.R. 561; (1985), 23 D.L.R. (4th) 481; 17 Admin. L.R. 111; 9 C.C.E.L. 135; 86 CLLC 17,003; 63 N.R. 185; *Dickason v. University of Alberta*, [1992] 2 S.C.R. 1103; (1992), 127 A.R. 241; 95 D.L.R. (4th) 439; [1992] 6 W.W.R. 385; 4 Alta. L.R. (3d) 193; 17 C.H.R.R. D/87; 92 CLLC 17,033; 11 C.R.R. (2d) 1; 141 N.R. 1; 20 W.A.C. 241.

AUTHORS CITED

- Canada. Commission of Inquiry on Equality in Employment. *Report of the Commission on Equality in Employment*. Ottawa: Supply and Services Canada, 1984 (Commissioner: Rosalie Silberman Abella).
- Canada. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs. *Minutes and Proceedings and Evidence*, Issue No. 11 (17 May 1977).
- Canadian Human Rights Commission. *Equal Pay for Work of Equal Value: Interpretation Guide for Section 11 of the Canadian Human Rights Act*. Ottawa: Canadian Human Rights Commission, 1984.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Air Canada (Re), [2003] O.J. n° 1157 (C. sup.) (QL); *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears Ltd. et autres*, [1985] 2 R.C.S. 536; (1985), 52 O.R. (2d) 799; 23 D.L.R. (4th) 321; 17 Admin. L.R. 89; 9 C.C.E.L. 185; 7 C.H.R.R. D/3102; 64 N.R. 161; 12 O.A.C. 241; *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [1992] 2 R.C.S. 321; (1992), 9 O.R. (3d) 224; 93 D.L.R. (4th) 346; 12 C.C.L.I. (2d) 206; 39 M.V.R. (2d) 1; 138 N.R. 1; 55 O.A.C. 81; *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Ministère de la Défense nationale)*, [1996] 3 C.F. 789; (1996), 27 C.H.R.R. D/488; 199 N.R. 81 (C.A.); *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884; (2003), 227 D.L.R. (4th) 193; [2004] 1 W.W.R. 1; 3 Admin. L.R. (4th) 163; 109 C.R.R. (2d) 65; 306 N.R. 34.

DÉCISIONS CITÉES:

Canada (Procureur général) c. Alliance de la fonction publique du Canada, [2000] 1 C.F. 146; (1999), 180 D.L.R. (4th) 95; 176 F.T.R. 161 (1^{re} inst.); *Action Travail des Femmes c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1987] 1 R.C.S. 1114; (1987), 40 D.L.R. (4th) 193; 27 Admin. L.R. 172; 87 CLLC 17,022; 76 N.R. 161; *Bhinder et autre c. Compagnie des chefs de fer nationaux du Canada et autres*, [1985] 2 R.C.S. 561; (1985), 23 D.L.R. (4th) 481; 17 Admin. L.R. 111; 9 C.C.E.L. 135; 86 CLLC 17,003; 63 N.R. 185; *Dickason c. Université de l'Alberta*, [1992] 2 R.C.S. 1103; (1992), 127 A.R. 241; 95 D.L.R. (4th) 439; [1992] 6 W.W.R. 385; 4 Alta. L.R. (3d) 193; 17 C.H.R.R. D/87; 92 CLLC 17,033; 11 C.R.R. (2d) 1; 141 N.R. 1; 20 W.A.C. 241.

DOCTRINE

- Canada. Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi. *Rapport de la Commission sur l'égalité en matière d'emploi*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1984 (Commissaire: Rosalie Silberman Abella).
- Canada. Chambre des communes. Comité permanent de la Justice et des questions juridiques. *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 11 (17 mai 1977).
- Commission canadienne des droits de la personne. *Égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes: guide d'interprétation de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ottawa: Commission canadienne des droits de la personne, 1984.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

Weiner, Nan and Morley Gunderson. *Pay Equity: Issues, Options and Experiences*. Toronto: Butterworths, 1990.

APPEAL from a Trial Division decision ([2002] 1 F.C. 158; (2001), 202 D.L.R. (4th) 737; 209 F.T.R. 111) dismissing an application for judicial review of a decision by a Canadian Human Rights Tribunal ([1998] C.H.R.D. No. 8 (QL)) that three employee groups working for Air Canada were not in the same establishment within the meaning of subsection 11(1) of the *Canadian Human Rights Act* and section 10 of the *Equal Wage Guidelines*, 1986. Appeal allowed.

APPEARANCES:

Andrew J. Raven, David Yazbeck and Salim Fakirani for appellant.

Thomas E. F. Brady and Robert Grant for respondent Air Canada.

Douglas J. Wray for respondent Canadian Union of Public Employees (Airline Division).

SOLICITORS OF RECORD:

Raven, Allen, Cameron & Ballantyne, Ottawa, for appellant.

Heenan Blaikie LLP, Montréal, for respondent Air Canada.

Caley Wray, Toronto, for respondent Canadian Union of Public Employees (Airline Division).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] ROTHSTEIN J.A.: The issue in this appeal from the Trial Division [[2002] 1 F.C. 158] (as it then was) is whether groups of employees are in the same establishment for purposes of subsection 11(1) of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (the Act) and section 10 of the *Equal Wage Guidelines*, 1986, SOR/86-1082 (EWG, 1986 or the Guidelines).

Weiner, Nan et Morley Gunderson. *Pay Equity: Issues, Options and Experiences*. Toronto: Butterworths, 1990.

APPEL d'un jugement de la Section de première instance ([2002] 1 C.F. 158; (2001), 202 D.L.R. (4th) 737; 209 F.T.R. 111) rejetant une demande de contrôle judiciaire présentée à l'encontre de la décision d'un Tribunal canadien des droits de la personne ([1998] C.H.R.D. n° 8 (QL)), selon laquelle trois groupes d'employés travaillant pour Air Canada n'appartenaient pas au même établissement, au sens du paragraphe 11(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de l'article 10 de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*. Appel accueilli.

ONT COMPARU:

Andrew J. Raven, David Yazbeck et Salim Fakirani, pour l'appelante.

Thomas E. F. Brady et Robert Grant, pour Air Canada, l'intimée.

Douglas J. Wray, pour le Syndicat canadien de la fonction publique (Division du transport aérien), l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Raven, Allen, Cameron & Ballantyne, Ottawa, pour l'appelante.

Heenan Blaikie LLP, Montréal, pour Air Canada, l'intimée.

Caley Wray, Toronto, pour le Syndicat canadien de la fonction publique (Division du transport aérien), l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.: Le point que soulève le présent appel interjeté contre un jugement de la Section de première instance [[2002] 1 C.F. 158] (sa désignation à l'époque) est celui de savoir si des groupes d'employés appartiennent au même établissement pour l'application du paragraphe 11(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (la Loi) et de l'article 10 de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, DORS/86-1082 (OPS de 1986).

FACTS

[2] In 1991 and 1992, the Canadian Union of Public Employees (CUPE) filed complaints with the Canadian Human Rights Commission (CHRC or Commission) against Air Canada and Canadian Airlines International Ltd. (together referred to as Air Canada), alleging wage discrimination against the predominantly female flight attendants, as compared to two predominantly male employee groups—first and second officers (pilots) and technical operations personnel.

[3] A preliminary issue is whether the three employee groups are in the same establishment, a requirement for application of section 11 of the Act. By a decision dated December 15, 1998, a Canadian Human Rights Tribunal (Tribunal) found that the three employee groups were not in the same establishment. As a result, the Tribunal found that the complaints could not proceed. (*Canadian Union of Public Employees (Airline Division) v. Canadian Airlines International Ltd.*, [1998] C.H.R.D. No. 8 (QL)).

[4] By order dated July 27, 2001, the Trial Division dismissed the judicial review application of the appellant and CUPE. This is an appeal from that decision (*Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canadian Airlines International Ltd.*, [2002] 1 F.C. 158 (T.D.)).

[5] This appeal was heard on March 25 and 26, 2003. On April 1, 2003, Farley J. of the Ontario Superior Court of Justice issued an order under the *Companies' Creditors Arrangement Act*, R.S.C., 1985, c. C-36 staying all legal proceedings outstanding against Air Canada. Paragraph 70 of that order provided in part [*Air Canada (Re)*, [2003] O.J. No. 1157 (Sup. Ct.) (QL)]:

THIS COURT REQUESTS the aid and recognition of any court or any judicial, regulatory or administrative body in any province or territory of Canada . . . and the Federal Court of

LES FAITS

[2] En 1991 et 1992, le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) déposait des plaintes auprès de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP, ou la Commission) à l'encontre d'Air Canada et des Lignes aériennes Canadien International Ltée (sociétés désignées toutes deux ci-après sous l'appellation Air Canada), plaintes qui alléguaient une discrimination salariale contre les agents de bord, surtout des femmes, par rapport à deux groupes d'employés à prédominance masculine—les premiers et seconds officiers (pilotes) et le personnel des opérations techniques.

[3] Un point préliminaire est celui de savoir si les trois groupes d'employés font partie du même établissement, condition préalable de l'application de l'article 11 de la Loi. Par une décision datée du 15 décembre 1998, un Tribunal canadien des droits de la personne (Tribunal) jugeait que les trois groupes d'employés ne faisaient pas partie du même établissement. Le Tribunal estimait donc que les plaintes ne pouvaient pas aller de l'avant. (*Syndicat canadien de la fonction publique (Division du transport aérien) c. Lignes aériennes Canadien International Ltée*, [1998] D.C.D.P. n° 8 (QL)).

[4] Par ordonnance en date du 27 juillet 2001, la Section de première instance rejetait la demande de contrôle judiciaire de l'appelante et du SCFP. Il est fait appel de cette ordonnance (*Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Lignes aériennes Canadien International Ltée*, [2002] 1 C.F. 158 (1^{re} inst.)).

[5] Le présent appel a été instruit les 25 et 26 mars 2003. Le 1^{er} avril 2003, le juge Farley, de la Cour supérieure de l'Ontario, rendait, en vertu de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, L.R.C. (1985), ch. C-36, une ordonnance suspendant toutes les procédures judiciaires engagées contre Air Canada. Le paragraphe 70 de cette ordonnance mentionnait notamment ce qui suit [*Air Canada (Re)*, [2003] O.J. n° 1157 (C. sup.) (QL)]:

[TRADUCTION] LA COUR DEMANDE l'aide et la reconnaissance de tout tribunal ou de tout organe judiciaire ou administratif ou organe de régulation de toute province ou

Canada . . . to act in aid of and to be complementary to this Court in carrying out the terms of this order.

[6] By notice of motion dated April 17, 2003, Air Canada sought a stay of any further proceedings in this appeal, including the delivery of judgment. This Court, by order dated June 13, 2003, stayed delivery of judgment in this appeal until the expiry of the stay period ordered by Farley J. On December 10, 2003, Farley J. ordered “that the stay of proceedings provided by the Initial Order shall be and is hereby lifted for the purpose of allowing the Federal Court of Appeal to release its Judgment and Reasons for Judgment [in this appeal] and for no other purpose.” By letter dated December 11, 2003, this Court was informed of the lifting of Farley J.’s stay order and this Court’s stay order expired by reason of its own terms.

STANDARD OF REVIEW

[7] The parties agree that the appropriate standard of review to be applied to the Tribunal’s decision is correctness. The Tribunal was engaged in an issue of statutory interpretation—the meaning of establishment in subsection 11(1) of the Act and what the statute and the Guidelines required or permitted the Tribunal to consider to determine if employee groups are in the same establishment. Curial deference does not apply to a tribunal’s interpretation of human rights legislation. See *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [2000] 1 F.C. 146 (T.D.), at paragraph 73, *per* Evans J. (as he then was).

RELEVANT STATUTORY PROVISIONS

[8] Subsection 11(1) of the Act provides that it is a discriminatory practice for an employer to maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value. Subsection 11(1) provides:

11. (1) It is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and

territoire du Canada [. . .] et de la Cour fédérale du Canada [. . .] pour qu’ils joignent leurs efforts à ceux de la Cour dans l’exécution des modalités de cette ordonnance.

[6] Par avis de requête en date du 17 avril 2003, Air Canada tentait d’obtenir la suspension de toute procédure additionnelle dans le présent appel, y compris la suspension du prononcé du jugement. Par ordonnance datée du 13 juin 2003, la Cour suspendait le prononcé de son arrêt dans le présent appel jusqu’à l’expiration de la période de suspension ordonnée par le juge Farley. Le 10 décembre 2003, le juge Farley ordonnait [TRADUCTION] «que l’arrêt des procédures commandé par l’ordonnance initiale soit levé aux fins de permettre à la Cour d’appel fédérale de communiquer son arrêt motivé [dans le présent appel] et à nulle autre fin». Par lettre datée du 11 décembre 2003, la Cour était informée de la levée de l’ordonnance de suspension rendue par le juge Farley, et l’ordonnance de suspension rendue par la Cour expirait de par ses propres termes.

NORME DE CONTRÔLE

[7] Les parties s’accordent pour dire que la norme de contrôle qu’il convient d’appliquer à la décision du Tribunal est celle de la décision correcte. Le Tribunal devait décider un point d’interprétation législative—le sens du mot «établissement», au paragraphe 11(1) de la Loi, en précisant ce que la Loi et l’OPS de 1986 obligeaient ou autorisaient le Tribunal à considérer pour savoir si des groupes d’employés font partie du même établissement. L’interprétation que donne un tribunal administratif d’un texte législatif sur les droits de la personne n’appelle aucune retenue judiciaire. Voir l’arrêt *Canada (Procureur général) c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [2000] 1 C.F. 146 (1^{re} inst.), au paragraphe 73, le juge Evans (son titre à l’époque).

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES APPLICABLES

[8] Le paragraphe 11(1) de la Loi précise que l’employeur commet un acte discriminatoire lorsqu’il pratique la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes. Voici le texte de cette disposition:

11. (1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour l’employeur d’instaurer ou de pratiquer la disparité salariale

female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value.

[9] Section 10 of the EWG, 1986 is intended to provide guidance as to the meaning of “establishment” in the application of subsection 11(1) of the Act. Section 10 provides:

10. For the purpose of section 11 of the Act, employees of an establishment include, notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment, all employees of the employer subject to a common personnel and wage policy, whether or not such a policy is administered centrally.

[10] The EWG, 1986 were issued pursuant to the authority granted to the Commission under subsection 27(2) [as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 20] of the Act to issue guidelines. Subsection 27(2) provides:

27. . . .

(2) The Commission may, on application or on its own initiative, by order, issue a guideline setting out the extent to which and the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a class of cases described in the guideline.

[11] Subsection 27(3) [as am. *idem*] provides that the guidelines are binding on the Commission and a tribunal. Subsection 27(3) provides:

27. . . .

(3) A guideline issued under subsection (2) is, until it is revoked or modified, binding on the Commission and any member or panel assigned under subsection 49(2) with respect to the resolution of a complaint under Part III regarding a case falling within the description contained in the guideline.

There have been challenges to the EWG, 1986, most recently in *Bell Canada v. Canadian Telephone Employers Association*, [2003] 1 S.C.R. 884. However, the Supreme Court has found that the EWG, 1986 were validly made.

THE PAY EQUITY PROCESS

[12] If a predominantly female group of employees wishes to compare itself to a predominantly male group of employees and demonstrates that both groups are in

entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

[9] L'article 10 de l'OPS de 1986 est censé préciser le sens du mot «établissement», pour l'application du paragraphe 11(1) de la Loi. En voici le texte:

10. Pour l'application de l'article 11 de la Loi, les employés d'un établissement comprennent, indépendamment des conventions collectives, tous les employés au service de l'employeur qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires, que celle-ci soit ou non administrée par un service central.

[10] L'OPS de 1986 a été prise conformément au pouvoir conféré à la Commission par le paragraphe 27(2) [mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 20] de la Loi de prendre des ordonnances. Voici le texte du paragraphe 27(2):

27. [. . .]

(2) Dans une catégorie de cas donnés, la Commission peut, sur demande ou de sa propre initiative, décider de préciser, par ordonnance, les limites et les modalités de l'application de la présente loi.

[11] Le paragraphe 27(3) [mod., *idem*] prévoit que les ordonnances lient la Commission de même qu'un tribunal. En voici le texte:

27. [. . .]

(3) Les ordonnances prises en vertu du paragraphe (2) lient, jusqu'à ce qu'elles soient abrogées ou modifiées, la Commission et le membre instructeur désigné en vertu du paragraphe 49(2) lors du règlement des plaintes déposées conformément à la partie III.

La validité de l'OPS de 1986 a plusieurs fois été contestée, et tout récemment dans l'arrêt *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884. Cependant, la Cour suprême a jugé que l'OPS de 1986 était valide.

LE PROCESSUS DE LA PARITÉ SALARIALE

[12] Si un groupe d'employés à prédominance féminine souhaite se comparer à un groupe d'employés à prédominance masculine et s'il prouve que les deux

the same establishment, a complaint under subsection 11(1) of the Act can proceed to a determination of the merits of the complaint. Generally, an inquiry into the merits entails an evaluation of the work performed by the employee groups and a comparison of the wages paid to the employees in each group. It is the preliminary determination that both employee groups are in the same establishment that permits the matter to proceed to a determination on the merits.

DECISION OF THE TRIBUNAL

[13] The Tribunal was asked to determine whether the three employee groups were in the same establishment. To do so, the Tribunal was required to consider the term “establishment” in subsection 11(1) of the Act. The Tribunal rejected a corporate definition of establishment, finding that such a definition would equate an establishment with an employer. The Tribunal concluded that a corporate definition was not envisaged by the wording or intent of section 11 of the Act. Rather, it focussed on whether the employee groups sought to be compared were subject to common personnel and wage policies. It held that “the search for common personnel and wage policies must include collective agreements negotiated in bargaining units” (paragraph 91). At paragraph 94 the Tribunal wrote:

Therefore, a logical and functional definition of “establishment” in the context of section 11 of the CHRA as “guided” by the ambiguous provisions of section 10 of the E.W.G., 1986, would be that establishments can be defined as functional units where employees are covered by common wage and personnel policies, including general human resources policies, but not excluding consideration of collective agreements in unionized workplaces.

[14] Having regard to collective agreements and branch specific manuals and, notwithstanding Air Canada’s general human resource policies and negotiating strategy that may apply to all employees, the Tribunal found that the Commission and CUPE had failed to demonstrate “any semblance of essential common wage and personnel policies across bargaining units” (paragraph 100). The Tribunal concluded that the

groupes font partie du même établissement, alors une plainte fondée sur le paragraphe 11(1) de la Loi peut suivre son cours jusqu’à décision sur le fond. En général, l’enquête sur le fond suppose une évaluation des tâches exécutées par les groupes d’employés, ainsi qu’une comparaison des rémunérations versées aux employés de chaque groupe. La plainte suivra son cours jusqu’à décision sur le fond s’il est établi à titre préjudiciel que les deux groupes d’employés font partie du même établissement.

DÉCISION DU TRIBUNAL

[13] Le Tribunal était prié de dire si les trois groupes d’employés faisaient partie du même établissement. Il devait donc considérer le mot «établissement», au paragraphe 11(1) de la Loi. Le Tribunal a rejeté une définition globale du mot «établissement», estimant qu’une telle définition assimilerait l’établissement à l’employeur. Le Tribunal est arrivé à la conclusion qu’une définition globale n’était autorisée ni par le texte ni par l’esprit de l’article 11 de la Loi. Il s’est plutôt demandé si les groupes d’employés devant être comparés étaient soumis à des politiques communes du personnel et des salaires. Il a jugé que «la recherche de politiques communes du personnel et des salaires doit inclure les conventions collectives négociées par les unités de négociation» (paragraphe 91). Au paragraphe 94, le Tribunal écrivait:

Par conséquent, une définition logique et fonctionnelle du terme «établissement» dans le contexte de l’article 11 de la LCDP, telle qu’«influencée» par les dispositions ambiguës de l’article 10 de l’OPS, 1986, serait que les établissements sont des unités fonctionnelles où les employés sont soumis à des politiques communes des salaires et du personnel, y compris les politiques générales des ressources humaines, mais sans exclure l’examen des conventions collectives dans les lieux de travail syndiqués.

[14] Eu égard aux conventions collectives et aux manuels propres à chaque secteur, et nonobstant les politiques générales des ressources humaines et les stratégies de négociation d’Air Canada qui peuvent s’appliquer à tous les employés, le Tribunal a jugé que la Commission et le SCFP n’avaient pas montré «le moindre semblant de politiques essentielles communes des salaires et du personnel s’appliquant à l’ensemble

three employee groups were not in the same establishment for purposes of subsection 11(1) of the Act and that, therefore, the complaint could not proceed. At paragraph 100 of its reasons, the Tribunal wrote:

This Tribunal finds that the present bargaining units at Air Canada and Canadian Airlines comprised of pilots, flight attendants and technical operations employees negotiate separate collective agreements which contain the vast majority of the wage and personnel policies applicable to each of the functional branches of the respondent companies. These collective agreements, taken together with the branch specific manuals, prevent the creation of a single establishment comprising the pilots, flight attendants and technical operations at Air Canada and Canadian Airlines. The existence of general human resource policies and common negotiating strategies at each of the respondent companies that may apply to all employees, unless superseded by the relevant collective agreement, cannot by themselves establish a single establishment comprising the pilots, flight attendants and technical operations at each of the respondent companies. The Commission and the Complainant have substantially failed to demonstrate any semblance of essential common wage and personnel policies across the bargaining units.

ANALYSIS

1. The “same establishment” and “common personnel and wage policy” requirements cannot be ignored

[15] The Act itself provides little assistance in determining the meaning of establishment. All that is known from the language of subsection 11(1) is that an establishment is confined to a single employer and that while an establishment may be equivalent to the employer, alternatively, it may only be equivalent to a subset of the employer. But there is no guidance in the Act as to how to determine the subset.

[16] However, section 10 of the EWG, 1986 is intended to assist in answering this question. It is clear that the Guidelines do not leave it open to an employee group to select, for comparison, any other employee group of the employer. Rather, section 10 mandates the

des unités de négociation» (paragraphe 100). Le Tribunal est arrivé à la conclusion que les trois groupes d'employés ne faisaient pas partie du même établissement pour l'application du paragraphe 11(1) de la Loi et que, par conséquent, la plainte ne pouvait aller de l'avant. Au paragraphe 100 de ses motifs, le Tribunal écrivait:

Le présent Tribunal juge que les unités de négociation actuelles à Air Canada et aux Lignes aériennes Canadien, formées de pilotes, d'agents de bord et d'employés des opérations techniques négocient des conventions collectives séparées qui contiennent une vaste majorité des politiques des salaires et du personnel applicables à chacun des secteurs fonctionnels des compagnies intimées. Ces conventions collectives, jointes aux manuels propres à chaque secteur, empêchent la création d'un même établissement comprenant les pilotes, les agents de bord et les opérations techniques à Air Canada et aux Lignes aériennes Canadien. L'existence de politiques générales des ressources humaines et de stratégies de négociation communes chez chacune des compagnies intimées, applicables à tous les employés, à moins qu'elles ne soient remplacées par la convention collective pertinente, ne peut en elle-même établir un établissement unique comprenant les pilotes, les agents de bord et les opérations techniques chez chacune des compagnies intimées. La Commission et le plaignant ont été remarquablement incapables de démontrer le moindre semblant de politiques essentielles communes des salaires et du personnel s'appliquant à l'ensemble des unités de négociation.

ANALYSE

1. Les règles que sont le «même établissement» et la «politique commune en matière de personnel et de salaires» ne peuvent être ignorées

[15] La Loi elle-même ne donne guère de précisions sur le sens du mot «établissement». Tout ce que l'on retient du texte du paragraphe 11(1), c'est qu'un établissement se limite à un seul employeur et que, même si un établissement peut correspondre à l'employeur, il ne peut autrement correspondre qu'à un sous-ensemble de l'employeur. Mais l'on ne trouve rien dans la Loi sur la manière de déterminer le sous-ensemble.

[16] Cependant, l'article 10 de l'OPS de 1986 est censé faciliter la réponse à cette question. Il est clair que l'OPS ne donne pas à un groupe d'employés la latitude de choisir, pour comparaison, un autre groupe d'employés de l'employeur. L'article 10 exige plutôt

identification of a common personnel and wage policy in order to find that the employee groups are in the same establishment for the purposes of the discrimination analysis under subsection 11(1) of the Act.

[17] Section 10 is ambiguous. Moreover, I am not convinced that “common personnel and wage policy” is an ideal basis for determining whether employees are employed in the same establishment. Nonetheless, by reason of subsection 27(3) of the Act, section 10 is binding and must guide the Commission and Tribunal in any determination of whether employee groups sought to be compared are in the same establishment. Although interpreting this section may be difficult, it is a task the Court must undertake.

[18] The Commission argued, and I agree, that human rights legislation should be construed broadly and purposively and that the Guidelines should not be used to hinder or undermine the purpose which is sought to be achieved by section 11 of the Act. However, a broad and purposive approach to interpretation does not give a tribunal or a court licence to ignore words of a statute or, in this case, binding guidelines, in order to prohibit discrimination at large.

[19] In *Gould v. Yukon Order of Pioneers*, [1996] 1 S.C.R. 571, Iacobucci J., for the majority, wrote at page 585:

On the subject of the appropriate interpretive approach for human rights statutes, the need to approach the legislation purposively, giving it a fair, large and liberal interpretation with a view to advancing its objects, is well accepted. But it is also well established that the wording of the statute is an important part of this process.

Iacobucci J. then referred at page 586 to the explanation given by Lamer C.J. in *University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353, at page 371:

However, on the other hand, as the Chief Justice explained, at p. 371,

d’identifier une politique commune en matière de personnel et de salaires afin que l’on puisse conclure que les groupes d’employés font partie du même établissement aux fins de l’analyse de la discrimination sous le régime du paragraphe 11(1) de la Loi.

[17] L’article 10 est ambigu. D’ailleurs, je ne suis pas persuadé qu’«une politique commune en matière de personnel et de salaires» soit le moyen idéal de dire si des employés font partie du même établissement. Néanmoins, en raison du paragraphe 27(3) de la Loi, l’article 10 s’impose à la Commission et au Tribunal et il doit les guider lorsqu’ils se demandent si les groupes d’employés devant être comparés font partie du même établissement. L’interprétation de cet article peut se révéler difficile, mais c’est une tâche que la Cour doit entreprendre.

[18] La Commission a fait valoir, et je reconnais avec elle, que les textes législatifs sur les droits de la personne doivent être interprétés largement et en accord avec l’objet visé et que l’OPS de 1986 ne doit pas servir à entraver ou à contrarier l’objet que l’article 11 de la Loi cherche à réaliser. Cependant, une interprétation large et conforme à l’objet visé ne signifie pas qu’un tribunal ou une cour de justice peut à loisir ignorer le texte d’une loi ou, en l’occurrence, d’une ordonnance contraignante, pour interdire la discrimination en général.

[19] Dans l’arrêt *Gould c. Yukon Order of Pioneers*, [1996] 1 R.C.S. 571, le juge Iacobucci, s’exprimant pour les juges majoritaires, écrivait, à la page 585:

Pour ce qui est de la façon d’interpréter les lois en matière de droits de la personne, la nécessité d’examiner la loi en fonction de l’objet visé, en lui donnant une interprétation équitable, large et libérale propre à favoriser la réalisation de cet objet, est bien établie. Mais il est aussi bien établi que le texte de la loi joue un rôle important dans cette démarche.

Puis le juge Iacobucci s’est référé, à la page 586, à l’explication donnée par le juge en chef Lamer dans l’arrêt *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353, à la page 371:

D’autre part, toutefois, comme l’explique le Juge en chef, à la page 371,

[t]his interpretive approach (i.e., a broad, liberal and purposive approach) does not give a board or a court license to ignore the words of the Act in order to prevent discrimination wherever it is found. While this may be a laudable goal, the legislature has stated, through the limiting words in s. 3 (i.e., the phrase “customarily available to the public”), that some relationships will not be subject to scrutiny under human rights legislation. It is the duty of boards and courts to give s. 3 a liberal and purposive construction, without reading the limiting words out of the Act or otherwise circumventing the intention of the legislature.

A true purposive approach looks at the wording of the statute itself, with a view to discerning and advancing the legislature’s intent. Our task is to breathe life, and generously so, into the particular statutory provisions that are before us.

A purposive approach to interpreting legislation does not allow the Court to give effect to a policy the Court thinks is appropriate without paying due attention to the words adopted by Parliament.

[20] The broad purpose of section 11 of the Act is to preclude wage discrimination on account of gender. However, subsection 11(1) of the Act and section 10 of the EWG, 1986 prescribe which employee groups may be compared for purposes of the discrimination analysis. The analysis is to be restricted to an establishment of a single employer. An establishment is defined as including all employee groups subject to a common personnel and wage policy. These words cannot be ignored.

2. Section 10 limits “establishment” to employees subject to a common personnel and wage policy

[21] In oral argument, the Commission submitted that the use of the word “include” in section 10 means that an establishment includes, but is not limited to, employee groups subject to a common personnel and wage policy. If this is correct, an establishment could be found even where the employee groups being compared are not subject to a common personnel and wage policy.

[c]ette méthode d’interprétation (c.-à-d. large, libérale et fondée sur l’objet visé) ne permet pas à une commission ou à une cour de justice de faire abstraction des termes de la Loi pour empêcher la pratique discriminatoire où que ce soit. Bien que ce puisse être là un but louable, la législature a affirmé, au moyen des termes restrictifs de l’art. 3 (c.-à-d. l’expression «habituellement offerts au public»), que certaines relations ne seront pas sujettes à un examen fondé sur la loi en matière de droits de la personne. Il incombe aux commissions et aux cours de justice de donner à l’art. 3 une interprétation libérale et fondée sur l’objet visé, sans faire abstraction des termes restrictifs de la Loi ni autrement contourner l’intention de la législature.

L’interprétation véritablement fondée sur l’objet visé prend en considération le texte même de la loi, afin de discerner l’intention du législateur et d’en favoriser la réalisation. Notre tâche est d’insuffler la vie, de façon généreuse, aux dispositions particulières qui nous sont soumises.

L’interprétation législative fondée sur l’objet visé n’habilite pas la Cour à donner effet à une politique qu’elle croit légitime, en se dispensant de prêter attention aux mots employés par le législateur.

[20] L’objet général de l’article 11 de la Loi est de prévenir la discrimination salariale fondée sur le sexe. Cependant, le paragraphe 11(1) de la Loi et l’article 10 de l’OPS de 1986 précisent quels groupes d’employés l’on peut comparer pour savoir s’il y a discrimination. L’analyse doit se limiter à l’établissement d’un seul employeur. Un établissement s’entend d’une unité comprenant tous les groupes d’employés soumis à une politique commune en matière de personnel et de salaires. Ces mots ne peuvent être ignorés.

2. L’article 10 limite l’«établissement» aux employés soumis à une politique commune en matière de personnel et de salaires

[21] Dans sa plaidoirie, la Commission a fait valoir que l’emploi du mot «comprennent», à l’article 10, signifie qu’un établissement englobe, sans y être limité, les groupes d’employés soumis à une politique commune en matière de personnel et de salaires. Si cela est juste, on pourrait conclure à l’existence d’un établissement lors même que les groupes d’employés qui sont comparés ne sont pas soumis à une politique commune en matière de personnel et de salaires.

[22] Implicit in what the Commission argues is that the subject of the verb “include” is the singular noun “establishment.” If this were the case, the Commission’s position would be plausible. An establishment would include all employee groups subject to a common personnel and wage policy and could include other groups as well. However, the verb used is “include” and not “includes.” As between the possible subjects, “employees” or “establishment,” it is obvious that the verb “include” relates only to the plural “employees” and not the singular “establishment.” The words “employees of an establishment include . . . all employees . . . subject to a common personnel and wage policy” must be read to limit the employee groups of a single establishment to those subject to a common personnel and wage policy.

[23] I do not think it would be logical for the Guidelines to have identified a common personnel and wage policy as the criterion for specifying the membership of an establishment for purposes of subsection 11(1) of the Act if the intention was that employee groups not subject to a common personnel and wage policy could also be part of the same establishment.

3. The terms of collective agreements are irrelevant

(a) The Guidelines use the term “policy” not “policies”

[24] The precise meaning of the term “personnel and wage policy” is not readily ascertainable from the Guidelines. Other than knowing that the policy pertains to personnel matters and wages and that it need not be administered centrally, the Guidelines give little indication of what is meant by the term.

[25] Determining whether the employee groups at issue are in the same establishment is a precursor to the substantive exercise of comparing the value of work

[22] Ce que sous-entend l’argument de la Commission, c’est que le sujet du verbe «comprennent» est le nom «établissement», au singulier. Si tel était le cas, la position de la Commission serait vraisemblable. Un établissement comprendrait tous les groupes d’employés soumis à une politique commune en matière de personnel et de salaires et pourrait comprendre également d’autres groupes. Cependant, le verbe employé est «comprennent» et non «comprend». Parmi les sujets possibles, c’est-à-dire «employés» ou «établissement», il est évident que le verbe «comprennent» se rapporte uniquement aux «employés» et non à l’«établissement». Les mots «les employés d’un établissement comprennent [. . .] tous les employés [. . .] qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires» doivent être lus d’une manière qui limite les groupes d’employés d’un seul établissement aux employés qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires.

[23] Je ne crois pas qu’il serait logique pour l’OPS de 1986 d’identifier une politique commune en matière de personnel et de salaires en tant que critère permettant de définir la composition d’un établissement aux fins du paragraphe 11(1) de la Loi, si l’intention était que les groupes d’employés non visés par une politique commune en matière de personnel et de salaires puissent eux aussi faire partie du même établissement.

3. Les termes des conventions collectives sont hors de propos

a) L’OPS de 1986 emploie le mot «politique» et non «politiques»

[24] Le sens précis de l’expression «politique en matière de personnel et de salaires» n’apparaît pas d’emblée à la lecture de l’OPS de 1986. Si ce n’est qu’elle précise que la politique concerne les questions de personnel et les salaires et qu’il n’importe pas qu’elle soit ou non administrée par un service central, l’OPS de 1986 donne peu d’indices sur le sens de l’expression.

[25] La tâche consistant à déterminer si les groupes d’employés en cause font partie du même établissement est une condition préalable à l’exercice fondamental

being performed and the respective remuneration being paid to members of the groups at issue. The precise details of working conditions and remuneration, including benefits, found in the collective agreements are matters to be considered at the substantive stage. I therefore agree with the Commission that the definition of establishment should not be based on the myriad of details found in collective agreements.

[26] This view is supported by the fact that the singular term “policy” and not the plural “policies” is used in section 10. The Tribunal often used the term “common wage and personnel policies” in its reasons. Under that approach, the Tribunal found at paragraph 91 of its reasons that “the search for common personnel and wage policies must include collective agreements negotiated in bargaining units.”

[27] I need not decide whether, had the Guidelines used the term “policies,” the Tribunal could have compared the wage and personnel policies contained in the respective collective agreements. The Guidelines use the term “policy” and therefore that conclusion was not open to the Tribunal.

(b) Comparison cannot be practically impossible

[28] Furthermore, at least to some extent, there will always be differences between the detailed wage and personnel policies in collective agreements applicable to employee groups performing different jobs. I do not think it was the intent of section 10 of the EWG, 1986 to restrict comparisons to groups whose collective agreements contain identical wage and personnel policies. Such an interpretation would make comparisons impossible in a practical sense. The EWG, 1986 cannot be read to contemplate the impossible.

consistant à comparer les fonctions exécutées et les rémunérations respectives reçues par les membres des groupes. Les détails précis des conditions de travail et des rémunérations, y compris des avantages, dont il fait état dans les conventions collectives sont des aspects qu’il faut considérer à l’étape de l’exercice fondamental. Je me range donc à l’avis de la Commission, pour qui la définition du terme «établissement» ne devrait pas dépendre des innombrables détails donnés dans les conventions collectives.

[26] Ce point de vue est appuyé par le fait que c’est le mot «politique» au singulier et non le mot «politiques» au pluriel qui est employé dans l’article 10. Le Tribunal a souvent utilisé l’expression, dans ses motifs, «politiques communes du personnel et des salaires». Dans ce contexte, le Tribunal a jugé, au paragraphe 91 de ses motifs, que «la recherche de politiques communes du personnel et des salaires doit inclure les conventions collectives négociées par des unités de négociation».

[27] Il ne m’est pas nécessaire de dire si, l’OPS de 1986 eût-elle employé le mot «politiques», le Tribunal aurait pu alors comparer les politiques en matière de personnel et de salaires contenues dans les diverses conventions collectives. L’OPS de 1986 emploie le mot «politique» et le Tribunal n’avait donc pas le loisir de tirer cette conclusion.

b) La comparaison ne doit pas être impossible en pratique

[28] Par ailleurs, dans une certaine mesure tout au moins, il y aura toujours des différences entre les politiques détaillées en matière de personnel et de salaires qui sont inscrites dans les conventions collectives applicables à des groupes d’employés exécutant des tâches différentes. Je ne crois pas que l’article 10 de l’OPS de 1986 soit censé limiter les comparaisons aux groupes dont les conventions collectives renferment des politiques identiques en matière de personnel et de salaires. Une telle interprétation rendrait les comparaisons impossibles en pratique. L’OPS de 1986 ne peut être interprétée comme si elle envisageait l’impossible.

(c) The focus should be on the policy of the employer

[29] The broad purpose of subsection 11(1) of the Act is to eliminate wage discrimination in the workplace between male and female employees. It is the employer who caused the alleged discrimination and presumably has the power to fix it. Therefore, the focus of the establishment analysis should be on the employer, either as a whole or in part.

[30] This focus is supported by terms in section 10 that refer to the employer, such as “subject to” and “whether or not such policy is administered centrally.” It is therefore more appropriate to focus on a policy of the employer rather than on policies contained in collective agreements which are bargained between the employer and employee groups.

[31] Given the need to focus on a policy of the employer, it is necessary to have regard to what remains within the control of the employer. Interpreting section 10 in line with this approach, I would construe “policy” to mean the general principles or approach by which the employer is guided in employment matters and specifically wage and personnel matters.

[32] In order to share a common personnel and wage policy, the employee groups being compared must be subject to the same general principles or approach guiding the employer in wage and personnel matters. That is, there must be evidence that the employer treats the employee groups as being part of a single, integrated business. If there is such evidence, the employees are in the same establishment. In such a case, an inquiry looking more closely at the details of the nature of their work, their working conditions and their remuneration is then justified.

(d) Focussing on the policy of the employer does not equate establishment with employer

[33] The Tribunal was concerned with not equating establishment with employer, which would ignore the

c) L'accent doit être mis sur la politique de l'employeur

[29] L'objet général du paragraphe 11(1) de la Loi est d'éliminer la discrimination salariale sur le lieu de travail entre les employés des deux sexes. C'est l'employeur qui a causé la présumée discrimination et qui, vraisemblablement, a le pouvoir d'y mettre fin. Par conséquent, le point de mire de l'analyse du mot «établissement» devrait être l'employeur, en totalité ou en partie.

[30] Ce point de mire est confirmé par les termes de l'article 10, qui se réfèrent à l'employeur, par exemple «visés par» et «que celle-ci soit ou non administrée par un service central». Il est donc plus indiqué de se focaliser sur une politique de l'employeur plutôt que sur les politiques contenues dans des conventions collectives qui sont négociées entre l'employeur et les groupes d'employés.

[31] Vu la nécessité de se focaliser sur une politique de l'employeur, il est nécessaire de tenir compte de ce qui demeure du ressort de l'employeur. En interprétant l'article 10 selon cette approche, je dirais que le mot «politique» s'entend des principes généraux ou des modes d'action par lesquels l'employeur est guidé dans les questions d'emploi, et plus exactement dans les questions touchant le personnel et les salaires.

[32] Pour partager la même politique en matière de personnel et de salaires, les groupes d'employés qui sont comparés doivent être soumis aux mêmes principes généraux ou modes d'action qui guident l'employeur dans les questions relatives au personnel et aux salaires. Plus exactement, il doit être établi que l'employeur considère les groupes d'employés comme parties d'une entreprise unique et intégrée. Si tel est le cas, alors les employés font partie du même établissement. Dans un tel cas, une enquête plus attentive portant sur le détail des fonctions, des conditions de travail et des rémunérations est alors justifiée.

d) Se focaliser sur la politique de l'employeur n'assimile pas l'établissement à l'employeur

[33] Le Tribunal a pris soin de ne pas assimiler l'établissement à l'employeur, ce qui aurait pour effet

express provisions of subsection 11(1). Under the approach discussed above, however, not all employers need consist of one establishment. The Commission suggested the example of a conglomerate in which, although the employer is the same, there is no common personnel and wage policy between employee groups in different divisions of the conglomerate. As well, I would not rule out other circumstances. The question is whether the employer has the same general principles or approach to personnel and wage matters for the groups sought to be compared. If it has, they are in the same establishment.

(e) The drafting history of the Guidelines does not mandate consideration of the details of collective agreements

[34] Nonetheless, having regard to the consultation process leading to the EWG, 1986, Air Canada argued that section 10 does not preclude consideration of the details of the collective agreements. In the consultation process conducted by the Commission leading to the finalization of the EWG, 1986, submissions were received from both labour and management groups. The labour groups expressed concern that the Guidelines not restrict comparisons from being made between different bargaining units. Management groups suggested that each collective agreement should constitute a separate personnel and compensation policy.

[35] Preliminary drafts of the Guidelines by the Commission appear to have explicitly excluded the consideration of collective agreements in determining whether employees were in the same establishment. The final version of section 10 of the EWG, 1986 is silent on that issue. Air Canada says this recognizes that consideration of collective agreements is not necessarily excluded when determining whether groups of employees are subject to a common personnel and wage policy.

[36] I do not arrive at the same conclusion. While section 10 does not expressly exclude consideration of collective agreements (and here I agree with the Tribunal

d'ignorer les dispositions explicites du paragraphe 11(1). Selon l'approche évoquée précédemment, cependant, un employeur ne correspond pas nécessairement à un établissement unique. La Commission a donné l'exemple d'un conglomérat dans lequel, bien que l'employeur soit le même, il n'existe pas de politique commune en matière de personnel et de salaires entre les groupes d'employés des diverses unités du conglomérat. Je n'excluais pas non plus d'autres circonstances. La question est de savoir si l'employeur applique les mêmes principes généraux ou les mêmes modes d'action aux questions touchant le personnel et les salaires pour les groupes que l'on cherche à comparer. Si la réponse est affirmative, alors ils font partie du même établissement.

e) L'historique de la rédaction de l'OPS de 1986 n'impose pas de considérer le détail des conventions collectives

[34] Néanmoins, eu égard au processus de consultation qui a conduit à l'OPS de 1986, Air Canada a fait valoir que l'article 10 n'interdit pas d'examiner les détails des conventions collectives. Durant les consultations qu'avait menées la Commission et qui avaient conduit à l'OPS de 1986, des mémoires avaient été reçus à la fois des groupes de travail et de gestion. Les groupes de travail souhaitaient que l'OPS n'empêche pas les comparaisons entre diverses unités de négociation. Les groupes de gestion voulaient que chaque convention collective constitue une politique autonome en matière de personnel et de rémunérations.

[35] Les premières ébauches de l'OPS rédigées par la Commission semblent avoir expressément exclu la prise en compte des conventions collectives lorsqu'il s'agissait de savoir si des employés faisaient partie du même établissement. La version finale de l'article 10 de l'OPS de 1986 ne dit rien sur cet aspect. Selon Air Canada, c'est là reconnaître que la prise en compte des conventions collectives n'est pas nécessairement exclue lorsqu'on se demande si des groupes d'employés sont visés par une politique commune en matière de personnel et de salaires.

[36] Je n'arrive pas à la même conclusion. L'article 10 n'exclut pas expressément la prise en compte de conventions collectives (et ici je souscris à l'analyse

and the Trial Division Judge's textual analysis of the phrase "notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment" in section 10), neither does it mandate their consideration. The question is one of interpretation and for the reasons I have given, I have concluded that consideration of the details of collective agreements at the stage of determining whether employees are employed in the same establishment is premature.

4. Application to the facts

[37] For these reasons, I think that the Tribunal was in error when it had regard to the details of the collective agreements of the pilots, technical operations personnel and flight attendants to determine if they are in the same establishment. Rather, the Tribunal should have examined whether the same general principles or approach guided the employer in personnel and wage matters affecting the groups in question. Applying this approach, I turn to the evidence.

[38] A document entitled "Air Canada's Labour Relations Policy and Principles" dated May 22, 1991, is, I think, conclusive of the issue. It is written at a high level of generality. It deals with personnel and wage matters. It is applicable to Air Canada employees and unions and makes no distinction between different groups of employees.

[39] The document speaks of a single mission for Air Canada as a whole, namely "to excel in profitability" and it refers specifically to recognizing the legitimacy and legal status of the certified bargaining agents of Air Canada employees "throughout the organization". Because I think it is dispositive of this appeal, I quote the document at length:

Air Canada has a stated mission to excel in profitability, in customer service and in individual performance.

Positive labour relations will assist in the achievement of this mission and is therefore good business in addition to fulfilling our social responsibility. Air Canada believes positive labour

textuelle faite par le Tribunal et par le juge de la Section de première instance à propos des mots de l'article 10 «indépendamment des conventions collectives»), mais il n'impose pas non plus leur prise en compte. Il s'agit d'une question d'interprétation et, pour les motifs que j'ai exposés, je suis arrivé à la conclusion que la prise en compte du détail des conventions collectives lorsque vient le temps de déterminer si des employés font partie du même établissement est prématurée.

4. Application aux faits

[37] Pour ces motifs, je crois que le Tribunal a commis une erreur quand il a tenu compte du détail des conventions collectives des pilotes, du personnel des opérations techniques et des agents de bord pour savoir s'ils faisaient partie du même établissement. Le Tribunal aurait dû plutôt examiner si les mêmes principes généraux ou les mêmes modes d'action guidaient l'employeur dans les questions salariales et de gestion du personnel qui intéressaient les groupes en cause. Appliquant cette approche, je passe maintenant à la preuve.

[38] Un document intitulé «Politique et principes d'Air Canada en matière de relations de travail», daté du 22 mai 1991, tranche, je crois, la question. Il est rédigé selon une optique très générale. Il traite de personnel et de rémunérations. Il est applicable aux employés et aux syndicats d'Air Canada et il ne fait aucune distinction entre les divers groupes d'employés.

[39] Le document parle d'une mission unique pour la société Air Canada considérée globalement, à savoir «exceller en matière de rentabilité», et il se réfère expressément à la reconnaissance de la légitimité et du statut juridique des agents de négociation certifiés des employés d'Air Canada «dans toute l'organisation». Je crois que ce document dispose du présent appel, et c'est pourquoi je le reproduis ici intégralement:

[TRADUCTION]

Air Canada a pour mission officielle d'exceller en matière de rentabilité, de service à la clientèle et de rendement individuel.

Des relations de travail favorables aideront à l'accomplissement de cette mission et sont donc une bonne pratique, outre qu'elles remplissent notre responsabilité

relations will be achieved through constructive relationships with employees and their representatives. Constructive relationships are based on open communication and trust between the parties and can only be achieved if employees and their representatives are treated fairly, with respect and dignity.

In support of the objective to achieve and maintain positive labour relations, Air Canada is committed to the following fundamental principles.

- The unions, who are the certified bargaining agents of Air Canada employees, have legal status and are the legitimate representatives of the unionized staff. They must be recognized as such throughout the organization at all managerial levels and treated with courtesy and respect.
- The Collective Agreement establishes the framework for the union-management relationship and governs the conduct of the work place. This Agreement negotiated between Air Canada (Labour Relations and line management) and its Unions, is binding on both parties and must be recognized as such by all levels of management.
- Line management administer the Collective Agreement (work manual) on a day-to-day basis with the assistance of Labour Relations. To this extent, they will be trained in the application of the Collective Agreement and will have access to expert consultation, as required. Line Management will also be informed regarding strategies and plans which could impact the application fo the Collective Agreement.
- Difference which arises in any relationship will be resolved through the Grievance Procedure promptly and in a serious professional manner. Line Managers will be accountable for prompt grievance resolution, in consultation with the Labour Relations department. Labour Relations will provide technical advice, but line managers will make decisions.
- In addition to collective bargaining and grievance resolution, a constructive union-management relationship involves commitment to pursuing shared goals and ongoing consultation. Sound decisions by union leaders, which are likely to be in the best interest of their members and the Company, are best achieved through a well-informed union. Therefore, Labour Relations will be involved in the formulation of corporate strategies and plans affecting employees prior to final determination. Labour Relations will also ensure that the unions are informed of strategies

sociale. Air Canada croit que des relations de travail favorables seront possibles grâce à des relations constructives avec les employés et leurs représentants. Des relations constructives sont fondées sur une communication franche et sur la confiance entre les parties et elles ne peuvent exister que si les employés et leurs représentants sont traités équitablement, avec respect et dignité.

Au soutien de l'objectif de parvenir à des relations de travail favorables, la société Air Canada est résolue à suivre les principes fondamentaux suivants.

- Les syndicats, qui sont les agents de négociation certifiés des employés d'Air Canada, ont un statut juridique et sont les représentants légitimes du personnel syndiqué. Ils doivent être reconnus comme tels dans toute l'organisation, à tous les niveaux de la gestion, et ils doivent être traités avec courtoisie et respect.
- La convention collective établit le cadre des relations entre le syndicat et la direction et elle régit la conduite du lieu de travail. Cette convention négociée entre Air Canada (Relations du travail et autorité hiérarchique) et ses syndicats lie les deux parties et doit être reconnue comme telle par tous les niveaux de la direction.
- L'autorité hiérarchique administre au quotidien la convention collective (manuel de travail) avec l'aide des Relations du travail. Dans cette mesure, les cadres hiérarchiques seront formés à l'application de la convention collective et auront accès à des conseils d'expert, selon le besoin. L'autorité hiérarchique sera également informée des stratégies et plans qui pourraient influencer sur l'application de la convention collective.
- Les divergences qui surgiront dans toute relation seront réglées promptement et avec professionnalisme au moyen de la procédure de règlement des griefs. Les cadres hiérarchiques devront veiller à ce que les griefs soient réglés promptement, en concertation avec le Service des relations du travail. Les Relations du travail fourniront des conseils techniques, mais les cadres hiérarchiques prendront les décisions.
- Outre la négociation collective et le règlement des griefs, une relation constructive entre syndicat et direction suppose un engagement envers des objectifs communs et des consultations permanentes. S'ils sont bien informés, les dirigeants syndicaux ont les meilleures chances de prendre les bonnes décisions, décisions qui seront susceptibles d'être dans l'intérêt de leurs membres et de l'entreprise. Par conséquent, le Service des relations du travail interviendra dans la définition des stratégies et plans de l'entreprise intéressant les employés, et cela jusqu'à leur étape finale.

and plans on a timely basis and will be responsible for an effective consultation process providing union leaders with a forum for input to Corporate strategies and plans.

[40] I think this document is evidence of the type of common personnel and wage policy to which section 10 of the Guidelines refers. It demonstrates that Air Canada treated all of its employee groups, including the ones at issue in this appeal, as being part of a single, integrated business with a common objective. Air Canada did not bring to the attention of the Court evidence to the contrary. Indeed, its position was largely based on comparing the details of collective agreements.

[41] I am of the respectful opinion that the Tribunal erred by considering the details of these collective agreements and not being guided by the above document in the making of its decision. Had it been, it would have found that the employee groups sought to be compared were subject to a common personnel and wage policy and therefore were employed in the same establishment.

5. Other arguments advanced by Air Canada

[42] Air Canada made a number of other arguments which I initially found compelling. However, on reflection I have not been persuaded by them.

[43] Air Canada argued that the disparate nature of the jobs in question is a factor to consider in determining whether the employee groups in question are subject to a common personnel and wage policy. Its point is that in comparing jobs of great dissimilarity, comparisons become unreliable. It says that section 10 of the EWG, 1986 was intended to promote reliable comparisons and therefore limit highly subjective comparisons of different types of work.

[44] I do not say that comparing vastly different jobs will not be difficult and require the application of

Les Relations du travail veilleront aussi à ce que les syndicats soient informés rapidement des stratégies et plans, et elles devront assurer un processus consultatif efficace offrant aux dirigeants syndicaux un moyen d'intervenir dans les stratégies et plans de l'entreprise.

[40] Je crois que ce document est l'exemple type de la politique commune en matière de personnel et de salaires dont parle l'article 10 de l'OPS de 1986. Il prouve qu'Air Canada considérait tous ses groupes d'employés, y compris les groupes en cause dans le présent appel, comme parties d'une entreprise intégrée et unique ayant un objectif commun. Air Canada n'a pas porté à l'attention de la Cour une preuve contraire. Sa position était même largement fondée sur une comparaison des détails des conventions collectives.

[41] Je suis d'avis que le Tribunal a commis une erreur parce qu'il a tenu compte des détails de ces conventions collectives et parce qu'il n'a pas été guidé par le document susmentionné lorsqu'il a rendu sa décision. S'il s'en était rapporté au document, il aurait constaté que les groupes d'employés sujets à comparaison étaient visés par une politique commune en matière de personnel et de salaires et qu'ils faisaient donc partie du même établissement.

5. Autres arguments avancés par Air Canada

[42] Air Canada a avancé plusieurs autres arguments, que j'ai d'abord trouvés convaincants. Toutefois, réflexion faite, ils ne m'ont pas persuadé.

[43] Air Canada a fait valoir que la nature disparate des postes en question est un facteur à prendre en compte lorsqu'on se demande si les groupes d'employés en cause sont visés par une politique commune en matière de personnel et de salaires. Son point de vue, c'est que, lorsque l'on compare des postes présentant de grandes dissemblances, la comparaison devient sujette à caution. Air Canada dit que l'article 10 de l'OPS de 1986 était censé favoriser des comparaisons fiables et donc limiter les comparaisons hautement subjectives entre divers types de fonctions.

[44] Je ne dis pas que la comparaison de fonctions fort différentes ne sera pas difficile, ni qu'elle sera exempte

potentially controversial subjective judgment. However, the question of whether such comparisons yield a sufficiently reliable result is one for determination by the Tribunal conducting the inquiry. It is premature to raise that issue in determining whether employees are in the same establishment of the employer.

[45] Air Canada says different bargaining units may have different priorities. Only when such priorities are the same could there be a common personnel and wage policy. Again, I think this argument is premature. Different priorities will be manifested in wages and benefits and will be taken into account at the substantive phase of the analysis. The substantive analysis will determine what, if any, bearing these different priorities may have on the issue of whether flight attendants have been subjected to gender discrimination.

[46] Air Canada submitted that the relative strengths of different bargaining units may explain wage differences between different employee groups. Section 11 of the Act and the Guidelines set out the factors which the Tribunal is to use in determining whether employees receive equal wages and perform work of equal value. To the degree that the evidence of differing bargaining strength is evidence pertaining to these factors, it is relevant and will be considered by the Tribunal at the substantive phase of the analysis. Therefore, it is premature to consider evidence of the employee groups' relative bargaining strengths at this point.

CONCLUSION

[47] For these reasons, applying the correct legal test to the relevant evidence, I conclude that the employee groups sought to be compared in this case consist of employees employed in the same establishment.

[48] I would allow the appeal with costs here and in the Court below, set aside the decision of the Trial Division and substitute the decision that the Trial Division should have given. The decision of the Tribunal

d'appréciations subjectives susceptibles de provoquer une controverse. Cependant, le point de savoir si de telles comparaisons donnent un résultat suffisamment fiable est du ressort du Tribunal qui conduit l'enquête. Il est prématuré de soulever ce point à l'étape où l'on détermine si des employés font partie du même établissement de l'employeur.

[45] Air Canada dit que diverses unités de négociation peuvent avoir diverses priorités. Ce n'est que lorsque ces priorités sont les mêmes qu'il pourra y avoir une politique commune en matière de personnel et de salaires. Encore une fois, je pense que cet argument est prématuré. Diverses priorités seront manifestées dans les rémunérations et les avantages sociaux et elles seront prises en compte à l'étape de l'analyse fondamentale. Celle-ci dira quel rapport, le cas échéant, ces diverses priorités peuvent présenter avec la question de savoir si les agents de bord ont été victimes d'une discrimination fondée sur le sexe.

[46] Selon Air Canada, les atouts relatifs des diverses unités de négociation peuvent expliquer les différences salariales entre divers groupes d'employés. L'article 11 de la Loi et l'OPS de 1986 énoncent les facteurs dont le Tribunal doit tenir compte pour savoir si des employés reçoivent des salaires égaux et exécutent des fonctions équivalentes. Dans la mesure où la preuve d'une force particulière de négociation porte sur les facteurs en question, elle est pertinente et elle sera étudiée par le Tribunal à l'étape de l'analyse de fond. Par conséquent, il est prématuré de considérer à ce stade la preuve des atouts relatifs de négociation des groupes d'employés.

DISPOSITIF

[47] Pour ces motifs, et appliquant le bon critère juridique à la preuve pertinente, j'arrive à la conclusion que les groupes d'employés sujets à comparaison ici sont composés d'employés faisant partie du même établissement.

[48] J'estime que l'appel doit être accueilli, avec les dépens adjugés par la Cour d'appel et la Section de première instance, que le jugement de la Section de première instance doit être annulé et je lui substitue le

should be quashed and the matter should be remitted to the Tribunal for redetermination on the basis that the employees in the employee groups sought to be compared are employed in the same establishment.

NADON J.A.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

EVANS J.A.:

A. INTRODUCTION

[49] I have had the benefit of reading the reasons of Rothstein J.A. and I agree with his disposition of the appeal. The Tribunal's decision must be set aside for error of law. The terms of collective agreements that apply to complainants and other employees with whom they wish to be compared for pay equity purposes are irrelevant to determining whether the complainants and the comparators are employed in the same establishment within the meaning of section 11 of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 and section 10 of the *Equal Wage Guidelines*, 1986, SOR/86-1082.

[50] I have written concurring reasons in order to reaffirm the proper approach to legal issues concerning human rights. In my opinion, the Tribunal and the Applications Judge fell into error because they tackled the interpretive problem facing them without adequate regard to its human rights context or to the interpretive approach to human rights legislation prescribed by the Supreme Court of Canada. Instead, they appear to have reached their conclusion largely on the basis of the "ordinary and grammatical" meaning of section 10, which they found to be ambiguous, without first considering the purpose of section 11 of the *Canadian Human Rights Act*, which the Guidelines are intended to make more concrete.

jugement que la Section de première instance aurait dû rendre. La décision du Tribunal doit être cassée et l'affaire renvoyée au Tribunal pour nouvelle décision, étant entendu que les employés compris dans les groupes sujets à comparaison font partie du même établissement.

LE JUGE NADON, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

* * *

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE EVANS, J.C.A.:

A. INTRODUCTION

[49] J'ai eu l'avantage de lire les motifs du juge Rothstein, et je souscris à la manière dont il dispose de l'appel. La décision du Tribunal doit être annulée pour erreur de droit. Les termes des conventions collectives qui s'appliquent aux plaignants et autres employés avec lesquels les plaignants souhaitent être comparés aux fins de l'équité salariale sont sans rapport avec la question de savoir si les plaignants et les groupes de référence font partie du même établissement au sens de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 et de l'article 10 de l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, DORS/86-1082.

[50] Si j'ai rédigé des motifs concourants, c'est pour réaffirmer la bonne manière d'aborder les points de droit qui concernent les droits de la personne. À mon avis, le Tribunal et le juge de la Section de première instance se sont fourvoyés parce qu'ils se sont attaqués au problème d'interprétation qui se posait à eux sans tenir compte suffisamment de son contexte, savoir les droits de la personne, ni de la méthode d'interprétation des lois sur les droits de la personne, telle que cette méthode est prescrite par la Cour suprême du Canada. Au lieu de cela, ils semblent être arrivés à leur conclusion en se fondant essentiellement sur le sens «ordinaire et grammatical» de l'article 10, qu'ils ont jugé ambigu, sans d'abord considérer l'objet de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, objet que l'OPS de 1986 est censé expliciter.

[51] Any analysis of a statutory human rights issue must be undertaken with a view to the purposes of the legislative scheme and of the policy objectives of the particular provisions in dispute. A search for the meaning of human rights legislation, including subordinate legislation, must both start with, and be informed throughout by, its essential objective. As McIntyre J. said in *Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears Ltd. et al.*, [1985] 2 S.C.R. 536, at page 546:

It will be seen at once that the problem confronting the Court involves consideration of unintentional discrimination on the part of the employer and as well the concept of adverse effect discrimination. To begin with, we must consider the nature and purpose of human rights legislation. [Emphasis added.]

This point was also made in the dissenting judgment of L'Heureux-Dubé J. in *Zurich Insurance Co. v. Ontario (Human Rights Commission)*, [1992] 2 S.C.R. 321, at page 358:

The starting point for any analysis of human rights legislation is the recognition that the purpose of such legislation is the protection of fundamental human rights.

[52] The more particular purpose underlying section 11 is the promotion of pay equity: that is, the elimination of the wage gap between men and women performing work of equal value resulting from the historic and systemic undervaluation of women's work and the segregation of the labour market by gender. See further, Nan Weiner and Morley Gunderson, *Pay Equity: Issues, Options and Experiences* (Toronto: Butterworths, 1990), chapter 2.

[53] Accordingly, a contextual examination of the problem with which the pay equity provisions were enacted to deal is very relevant to understanding the Tribunal's mandate in administering the legislation. Thus, in *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Department of National Defence)*, [1996] 3 F.C. 789 (C.A.), at paragraph 16, this Court discussed the nature of systemic discrimination early in its reasons in order to

[51] Toute analyse d'une question relative aux droits de la personne conférés par une loi doit être conduite d'une manière qui respecte les objets du régime législatif et les grands objectifs des dispositions particulières contestées. La quête du sens d'un texte législatif sur les droits de la personne, y compris d'un texte réglementaire, doit débiter par l'objectif essentiel du texte en question et doit s'articuler constamment autour de cet objectif. Comme le disait le juge McIntyre dans l'arrêt *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears Ltd. et autres*, [1985] 2 R.C.S. 536, à la page 546:

Nous constaterons immédiatement que le problème auquel fait face la Cour comporte l'examen de la discrimination involontaire de la part de l'employeur ainsi que de la discrimination par suite d'un effet préjudiciable. Tout d'abord, nous devons examiner la nature et l'objet d'une loi concernant les droits de la personne. [Non souligné dans l'original.]

Ce point a également été souligné par la juge L'Heureux-Dubé dans son avis dissident concernant l'affaire *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [1992] 2 R.C.S. 321, à la page 358:

Le point de départ de toute analyse des lois en matière de droits de la personne est la reconnaissance que l'objet de ces lois est la protection des droits fondamentaux de la personne.

[52] L'objet plus particulier à la base de l'article 11 est la promotion de l'équité salariale: plus exactement, l'élimination de l'écart salarial entre hommes et femmes accomplissant des tâches équivalentes, écart qui résulte de la sous-évaluation historique et systémique du travail des femmes, ainsi que du cloisonnement du marché du travail selon le sexe. Voir aussi Nan Weiner et Morley Gunderson, *Pay Equity: Issues, Options and Experiences* (Toronto: Butterworths, 1990), chapitre 2.

[53] Par conséquent, un examen contextuel du problème en fonction duquel ont été promulguées les dispositions sur l'équité salariale est fort à propos dans la compréhension du mandat du Tribunal touchant l'application du texte législatif. Ainsi, dans l'arrêt *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Ministère de la Défense nationale)*, [1996] 3 C.F. 789 (C.A.), au paragraphe 16, la Cour d'appel fédérale avait

provide an essential perspective on the legal issues that it had to decide.

[54] In addition, the Supreme Court of Canada has consistently said that human rights legislation must be interpreted in a broad and purposive manner so as to enhance the right to freedom from discrimination: for perhaps the classic articulation of this interpretive approach, see *Action Travail des Femmes v. Canadian National Railway Co.*, [1987] 1 S.C.R. 1114, at page 1134 (*per* Dickson C.J.).

[55] None of this is to say, of course, that the Tribunal or the Court may disregard the clear language of the Act or any limitations imposed on the attainment of that objective by either Parliament, or the Commission in its capacity as subordinate legislator: *Gould v. Yukon Order of Pioneers*, [1996] 1 S.C.R. 571, at paragraph 5. Hence, it is not permissible to read out of the Act, or redefine, the provision limiting the pay equity principle to employees of an employer who are “employed in the same establishment”, as that phrase is now defined in section 10 of the Guidelines.

[56] Nonetheless, when, as here, the meaning of legislation is anything but clear, the Tribunal must draw upon its understanding of the legislative objective, and of the nature of the problem at which it is directed, in order to arrive at an interpretation of the Act and the Guidelines that best implements the underlying statutory aim, namely, the elimination of gender-based wage differentials between men and women performing work of equal value. The definition of “the same establishment” must be interpreted, therefore, in a manner that is responsive to the legislative purpose in confining the pay equity principle to employees of the same employer who are “subject to a common personnel and wage policy”.

[57] The interpretive dilemma presented by this case arises from the poor drafting of section 10, and from the fact that the primary function originally performed by “the same establishment” requirement (the protection of

examiné, au tout début de ses motifs, la nature de la discrimination systémique, afin de placer dans une perspective indispensable les points de droit qu'elle devait décider.

[54] De plus, la Cour suprême du Canada a toujours dit que les lois sur les droits de la personne doivent être interprétées d'une manière libérale et en fonction de l'objet visé, de sorte à renforcer le droit de quiconque de ne pas être victime de discrimination: pour une explication que l'on pourrait dire classique de cette méthode d'interprétation, voir l'arrêt *Action Travail des Femmes c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1987] 1 R.C.S. 1114, à la page 1134 (le juge en chef Dickson).

[55] Cela ne veut pas dire évidemment que le Tribunal ou la Cour peut ignorer le texte même de la Loi ou les limites imposées à la réalisation de cet objectif par le législateur ou par la Commission en sa qualité d'organe de régulation: *Gould c. Yukon Order of Pioneers*, [1996] 1 R.C.S. 571, au paragraphe 5. Il n'est donc pas acceptable d'éliminer de la Loi, ou de redéfinir, la disposition restreignant le principe de l'équité salariale aux employés d'un employeur qui sont «des employés du même établissement», expression aujourd'hui définie dans l'article 10 de l'OPS de 1986.

[56] Néanmoins, lorsque, comme c'est le cas ici, le sens du texte législatif n'est pas clair, le Tribunal doit faire appel à sa compréhension de l'objectif législatif et de la nature du problème qu'il doit résoudre, s'il veut arriver à une interprétation de la Loi et de l'OPS qui soit la mieux à même de donner effet à l'objectif du texte, à savoir l'élimination des écarts salariaux entre hommes et femmes accomplissant des tâches équivalentes. La définition de «même établissement» doit donc être interprétée d'une manière qui soit adaptée à l'objectif législatif, en restreignant le principe de l'équité salariale aux employés du même employeur qui sont «visés par la même politique en matière de personnel et de salaires».

[57] Le problème d'interprétation que pose la présente affaire s'explique par la mauvaise rédaction de l'article 10 et par le fait que la fonction première exercée à l'origine par la règle du «même établissement» (à savoir

regional rates of pay) was later performed by another provision in the Guidelines.

[58] Neither of the possible interpretations of section 10 relied on by the parties comfortably fits every aspect of the legislative scheme. Thus, the Tribunal acknowledged in its reasons, and Air Canada agrees, that, in most cases, its interpretation will prevent the comparison of the value of work performed by members of different bargaining units. This would seriously impede the implementation of the broad legislative purpose underlying section 11: closing the wage gap resulting from systemic gender discrimination and the segregation of the labour market in employment settings subject to federal regulation.

[59] On the other hand, the interpretation favoured by both the Canadian Human Rights Commission and the union representing the flight attendants is also problematic. It is likely, in most cases, to result in employees of the same employer being found to be employed “in the same establishment”, even though section 11 of the Act clearly contemplates that an employer may maintain more than one establishment.

[60] This kind of interpretive dilemma should be resolved, if the statutory language so permits, by the broad and purposive interpretation of human rights legislation. Relying on *Bhinder et al. v. Canadian National Railway Co. et al.*, [1985] 2 S.C.R. 561, at page 567, Ruth Sullivan has aptly said in *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. (Toronto: Butterworths, 2002), at page 376:

Interpretive doubts should be resolved in such a way that the overall purpose of the legislation—the promotion and protection of rights—is fostered. Thus, exceptions and defences in human rights legislation are strictly construed.

See also *Dickason v. University of Alberta*, [1992] 2 S.C.R. 1103, at page 1121 (*per* Cory J.).

[61] In the absence of compelling arguments to the contrary, the Tribunal’s narrow interpretation of section

la protection des taux régionaux de rémunération) a plus tard été exercée par une autre disposition de l’OPS de 1986.

[58] Ni l’une ni l’autre des interprétations possibles de l’article 10 qui sont invoquées par les parties ne sont en parfaite adéquation avec chacun des aspects du régime législatif. Ainsi, le Tribunal a reconnu dans ses motifs, et Air Canada a admis, que, dans la plupart des cas, son interprétation empêchera la comparaison de la valeur des tâches effectuées par les membres des diverses unités de négociation. Cela allait entraver sérieusement la mise en œuvre du vaste objet législatif à la base de l’article 11: combler l’écart salarial qui résulte de la discrimination systémique fondée sur le sexe et du cloisonnement du marché du travail dans les milieux de travail soumis à la réglementation fédérale.

[59] Par ailleurs, l’interprétation que privilégient la Commission canadienne des droits de la personne et le syndicat représentant les agents de bord est elle aussi problématique. Elle est susceptible, dans la plupart des cas, de faire en sorte que les employés du même employeur sont des employés du «même établissement», même si l’article 11 de la Loi admet clairement qu’un employeur peut avoir plus d’un établissement.

[60] Il convient de résoudre ce genre de problème d’interprétation, si le texte le permet, en interprétant les lois sur les droits de la personne d’une manière libérale, fondée sur l’objet visé. S’appuyant sur l’arrêt *Bhinder et autre c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et autres*, [1985] 2 R.C.S. 561, à la page 567, Ruth Sullivan disait fort à propos dans l’ouvrage *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e édition (Toronto: Butterworths, 2002), à la page 376:

[TRADUCTION] Les doutes d’interprétation doivent être résolus de telle manière que l’objet général du texte législatif—la défense et la protection de droits—soit favorisé. Ainsi, les exceptions et les défenses prévues dans les lois sur les droits de la personne sont interprétées étroitement.

Voir aussi l’arrêt *Dickason c. Université de l’Alberta*, [1992] 2 R.C.S. 1103, à la page 1121 (le juge Cory).

[61] En l’absence d’arguments contraires convaincants, l’interprétation restrictive que donne le Tribunal

10 must be regarded as suspect because it imposes severe limits on the application of the principle of equal pay for work of equal of value in a unionized environment. In my view, the Tribunal's interpretation is not justified by the relevant statutory text, its underlying purpose, or its legislative history.

[62] Finally, I should emphasize what this case is not about. It is not about whether the work of flight attendants is of equal value to that performed by the designated comparator groups when measured by "the composite of the skill, effort and responsibility required in the performance of the work and the conditions under which the work is performed" (subsection 11(2) of the Act). Nor is the case about whether, if the work is of equal value, the "wages" (as defined by subsection 11(7) of the Act) paid to flight attendants, a female dominated employee group, are less than those paid to the male dominated comparators. These are the tough issues that lie at the heart of any pay equity inquiry, but they have not yet been reached in this claim.

[63] This is not to say that the seemingly technical issue of interpreting the Guidelines' definition of "the same establishment" is unimportant. Far from it. If the Tribunal's view prevails, the complaint is ended, which will have very significant consequences for the parties.

[64] On the one hand, Air Canada will avoid an expensive and time consuming pay equity comparison, not to mention significant potential liability if the claimants succeed. On the other, the flight attendants will be denied the opportunities of a determination of whether their work has been undervalued compared with that of aircraft maintenance mechanics (or, more formally, "technical service personnel") and pilots, and if it is, of obtaining redress.

[65] Because I have concluded that the Tribunal's interpretation of section 10 of the Guidelines is wrong and its decision should be set aside, I need express no view on whether the Tribunal also breached the duty of

de l'article 10 doit être considérée avec suspicion parce qu'elle impose de sévères limites à l'application du principe «à travail égal, salaire égal» dans un environnement syndiqué. À mon avis, l'interprétation donnée par le Tribunal n'est pas justifiée par le texte législatif, par son objet ou par son historique.

[62] Finalement, je tiens à souligner ce en quoi la présente affaire ne consiste pas. Elle ne consiste pas à se demander si le travail des agents de bord a une valeur égale à celle du travail effectué par les groupes de référence désignés, quand on se sert, pour mesurer cette valeur, du «dosage de qualification, d'efforts et de responsabilités nécessaire pour leur exécution, compte tenu des conditions de travail» (paragraphe 11(2) de la Loi). La présente affaire ne consiste pas non plus à se demander si, pour le cas où le travail est de valeur égale, le «salaire» (défini par le paragraphe 11(7) de la Loi) payé aux agents de bord, un groupe d'employés à prédominance féminine, est inférieur au salaire payé aux groupes de référence à prédominance masculine. Ce sont là les difficiles questions qui résident au cœur de toute enquête en matière d'équité salariale, mais elles n'ont pas encore été abordées dans cette plainte.

[63] Cela ne veut pas dire que la question apparemment technique de l'interprétation de la définition de «même établissement», dans l'OPS de 1986, est sans importance. Loin s'en faut. Si le point de vue du Tribunal s'impose, il est mis fin à la plainte, ce qui aura de très importantes conséquences pour les parties.

[64] D'une part, Air Canada s'épargnera une coûteuse et fastidieuse comparaison au titre de l'équité salariale, sans compter une importante responsabilité si les plaignants obtiennent gain de cause. De l'autre, les agents de bord se verront refuser la possibilité de savoir si leurs tâches ont été sous-évaluées par rapport à celles des mécaniciens d'entretien d'aéronef (ou, plus officiellement, du «personnel des services techniques») et à celles des pilotes et, dans l'affirmative, d'obtenir réparation.

[65] Puisque je suis arrivé à la conclusion que l'interprétation que donne le Tribunal de l'article 10 de l'OPS de 1986 est erronée et que sa décision devrait être annulée, il ne m'est pas nécessaire de dire si le Tribunal

fairness when it refused to admit evidence of systemic and occupational segregation in the labour market tendered by the Commission in support of its interpretation of section 10.

[66] Nonetheless, a significant clue to the Tribunal's interpretive approach is apparent in the following statement in its reasons (appellant's memorandum of fact and law, Appendix A, at page 47):

... it was beyond the mandate of this Tribunal to examine systemic discrimination against women in occupationally segregated workplaces under the [Act] in general and from that examination proceed to redefine the concept of establishment under section 11 of the [Act] which would counter such systemic discrimination. [Emphasis added.]

B. COMMON GROUND

[67] The factual background to this litigation is accurately described in the reasons of Rothstein J.A. and I need not repeat it. Nor is it useful for me to walk the reader through the reasons of either the Tribunal or the Applications Judge, who largely agreed with the Tribunal. However, I shall highlight aspects of the Tribunal's reasoning in the course of these reasons.

[68] I agree with my colleague that the central issue in this case is one of statutory interpretation and that if the Tribunal's interpretation is wrong, its decision must be set aside for error of law. I also agree that the word "include" in section 10 of the Guidelines does not contemplate that employees who are not subject to "a common personnel and wage policy" may nonetheless be employed "in the same establishment".

[69] I should mention one other preliminary point. The Tribunal's reasons discuss whether the Commission's power to issue guidelines binding on both itself and the Tribunal under subsections 27(2) and (3) is consistent with its institutional independence. After a lengthy analysis, the Tribunal concluded (reasons, at paragraph

aussi manqué à l'obligation d'équité lorsqu'il a refusé d'admettre la preuve d'un cloisonnement systémique et professionnel sur le marché du travail, preuve qu'avait présentée la Commission au soutien de son interprétation de l'article 10.

[66] Néanmoins, un indice révélateur de l'interprétation donnée par le Tribunal est offert par le passage suivant de ses motifs (exposé des faits et du droit de l'appelante, appendice A, à la page 47):

Il n'entre pas dans les prérogatives du présent Tribunal d'examiner la discrimination systémique à l'endroit des femmes dans des lieux de travail professionnellement cloisonnés aux termes de la LCDP en général, et à partir de cet examen, de redéfinir le concept d'établissement aux termes de l'article 11 de la LCDP de manière à éliminer pareille discrimination. [Non souligné dans l'original.]

B. TERRAIN D'ENTENTE

[67] Les faits à l'origine du présent litige sont fidèlement décrits dans les motifs exposés par le juge Rothstein, et il ne m'est pas nécessaire de les répéter ici. Il ne vaut pas non plus la peine que je contraigne le lecteur à une revue des motifs du Tribunal ou de ceux du juge de première instance, qui s'est pour l'essentiel rangé à l'avis du Tribunal. Cependant, je mettrai en relief dans les présents motifs certains aspects du raisonnement du Tribunal.

[68] Je reconnais avec mon collègue que le point central de la présente affaire est une question d'interprétation des lois et que, si l'interprétation donnée par le Tribunal est erronée, sa décision doit être annulée pour erreur de droit. Je reconnais aussi que le mot «comprennent», à l'article 10 de l'OPS de 1986, ne veut pas dire que des employés qui ne sont pas visés par «la même politique en matière de personnel et de salaires» peuvent malgré cela être employés «dans le même établissement».

[69] Je dois signaler un autre point préliminaire. Dans ses motifs, le Tribunal examine si le pouvoir de la Commission de prendre des ordonnances s'imposant à elle-même ainsi qu'au tribunal, pouvoir prévu par les paragraphes 27(2) et (3), est compatible avec son indépendance institutionnelle. Après une longue analyse,

52) that its independence was not compromised and that, while it was obliged to consider any guidelines issued under subsection 27(2), they did “not fetter [the Tribunal’s] quasi-judicial decision-making powers.”

[70] In *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884, a decision released after this appeal was heard, the Supreme Court of Canada held that the Commission’s statutory power to issue guidelines does not infringe the institutional independence of the Tribunal guaranteed by paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III]. However, it also held that, provided they are otherwise lawful, statutory guidelines are as legally binding on the Tribunal as regulations.

[71] Even though the Tribunal in the case before us incorrectly held that the Tribunal was free not to apply the guidelines if it so chose, its error is immaterial to the disposition of this appeal, which was argued on the bases that the Tribunal is independent and that section 10 of the Guidelines is valid and binding on the Tribunal.

C. ANALYSIS

[72] I have already identified the human rights policy that drives the interpretation of section 11 of the Act and section 10 of the Guidelines. This appeal turns on the interpretation of two phrases in section 10: “subject to a common personnel and wage policy” and “notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment”. First, though, it will be convenient to set out the relevant parts of section 10 of the *Equal Wage Guidelines, 1986*.

10. For the purpose of section 11 of the Act, employees of an establishment include, notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment, all employees of the employer subject to a common personnel and wage policy, whether or not such a policy is administered centrally.

le Tribunal est arrivé à la conclusion (motifs du Tribunal, au paragraphe 52) que son indépendance n’était pas mise en péril et que, bien qu’il fût contraint de tenir compte des ordonnances prises en vertu du paragraphe 27(2), de telles ordonnances «n’entravent pas leurs pouvoirs quasi-judiciaires de décision [du Tribunal]».

[70] Dans l’arrêt *Bell Canada c. Association canadienne des employés du téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884, rendu après l’instruction du présent appel, la Cour suprême du Canada a jugé que le pouvoir de la Commission de prendre des ordonnances ne porte pas atteinte à l’indépendance institutionnelle du Tribunal qui est garantie par l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III]. Elle a jugé aussi cependant que, si elles sont par ailleurs légales, les ordonnances prises par la Commission sont juridiquement aussi contraignantes pour le Tribunal que le sont des règlements.

[71] Dans le cas qui nous occupe, le Tribunal a jugé à tort qu’il était libre de ne pas appliquer les ordonnances s’il jugeait opportun de ne pas le faire, mais son erreur est sans conséquence sur l’issue du présent appel, qui a été plaidé sur la base des deux moyens suivants: le Tribunal est indépendant, et l’article 10 de l’OPS de 1986 est valide et s’impose au Tribunal.

C. ANALYSE

[72] J’ai déjà fait état de la politique des droits humains sur laquelle repose l’interprétation de l’article 11 de la Loi et de l’article 10 de l’OPS de 1986. Le présent appel tient à l’interprétation de deux expressions de l’article 10: «qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires» et «indépendamment des conventions collectives». Il convient d’abord de faire ressortir les éléments pertinents de l’article 10 de l’*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*.

10. Pour l’application de l’article 11 de la Loi, les employés d’un établissement comprennent, indépendamment des conventions collectives, tous les employés au service de l’employeur qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires, que celle-ci soit ou non administrée par un service central.

(i) “subject to a common personnel and wage policy”

(a) Tribunal’s interpretation

[73] The words “common personnel and wage policy” are conceded to be vague: they have no established meaning in the vocabulary of labour relations. The Tribunal’s understanding of the phrase must be inferred from its reasons. Thus, it stated (Tribunal decision, at paragraph 61):

. . . most modern workplaces do not have a single set of wage and personnel policies. Rather, there are many policies which deal with wages and personnel matters, many of which, if not most, are found in collective agreements in unionized workplaces. Therefore section 10 provides the interpreter with a logical conundrum. In a unionized workplace, most, if not all, of the wage and personnel policies are likely to be found in collective agreements. In most cases, the remaining wage and personnel policies established under retained management rights in unionized places will be unlikely to amount, in and of themselves, to “a common wage and personnel policy” across bargaining units.

[74] The Tribunal went on to say (Tribunal decision, at paragraph 62) that employment policies formulated under retained management rights in unionized environments would include

. . . anti-discrimination and sexual harassment policies, employment equity policies, employee assistance policies and general policies on employee benefits which are implemented in detail in collective agreements. In addition, there could be written or unwritten management strategies on wage negotiations and other issues to be dealt with in the collective bargaining process.

[75] I understand the Tribunal to be saying in these passages that the content of the “personnel and wage policy” of an employer of unionized employees is, for the most part, to be found in the collective agreements applicable to them, because these agreements will generally contain all, or nearly all, the terms and conditions of employment.

(i) «qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires»

a) Interprétation donnée par le Tribunal

[73] Il faut reconnaître que les mots «même politique en matière de personnel et de salaires» sont vagues: ils n’ont aucune signification officielle dans le vocabulaire des relations de travail. La manière dont le Tribunal interprète ces mots doit être déduite de ses motifs. Le Tribunal s’exprimait donc ainsi dans sa décision, au paragraphe 61:

[. . .] la plupart des lieux de travail modernes ne sont pas régis par un seul ensemble de politiques des salaires et du personnel. Il existe au contraire de nombreuses politiques touchant les questions de salaires et de personnel, dont plusieurs, sinon la plupart, se trouvent dans les conventions collectives des lieux de travail syndiqués. L’article 10 pose donc à l’interprète une énigme. Dans un lieu de travail syndiqué, plusieurs sinon toutes les politiques des salaires et du personnel se trouvent vraisemblablement dans les conventions collectives. Dans la plupart des cas, les autres politiques des salaires et du personnel établies en vertu des droits réservés de la direction dans les lieux syndiqués sont peu susceptibles de constituer, par elles-mêmes, une «politique commune des salaires et du personnel» pour toutes les unités de négociation.

[74] Puis le Tribunal expliquait dans ses motifs, au paragraphe 62, que les politiques d’emploi établies en vertu des droits réservés de la direction dans les lieux syndiqués engloberaient

[. . .] des politiques antidiscriminatoires et sur le harcèlement sexuel, des politiques d’équité en matière d’emploi, des politiques d’aide aux employés et des politiques générales sur les avantages sociaux qui sont décrites en détail dans les conventions collectives. En outre, il pourrait exister des stratégies écrites ou non écrites de la direction pour les négociations salariales et d’autres questions à traiter dans le processus de négociation collective.

[75] Je crois comprendre que, dans les extraits susmentionnés, le Tribunal veut dire que le contenu de la «politique en matière de personnel et de salaires» d’un employeur de travailleurs syndiqués se trouve, pour l’essentiel, dans les conventions collectives qui leur sont applicables, parce que ces conventions renfermeront généralement la totalité ou la quasi-totalité des conditions d’emploi.

[76] On this interpretation, there will normally be little scope for looking to general corporate policies in order to determine an employer's "personnel and wage policy". For one thing, as Air Canada noted in its memorandum of fact and law (at paragraph 105):

. . . collective agreements are legally binding on employers, unions and employees covered by them, and prevail over any company policy that is inconsistent with them.

In addition, the Tribunal was of the view (Tribunal Decision, at paragraph 61) that any general policies established in unionized workplaces under retained management rights "will be unlikely to amount, in and of themselves, to 'a common wage and personnel policy.'"

[77] Hence, according to the Tribunal, in a unionized workplace one examines the terms and conditions of employment of the complainant group of employees and of any chosen comparator groups, most of which will be found in the applicable collective agreements. The Tribunal is not very explicit about the basis of the comparison. However, its view seems to have been that employees covered by different collective agreements would only be subject to "a common personnel and wage policy" and therefore employed "in the same establishment", if their terms and conditions of employment, including any applicable corporate policy, were the same or, perhaps, very similar.

[78] If employees in different bargaining units are only subject to "a common personnel and wage policy" when their collective agreements are identical, section 11 of the Guidelines will preclude cross-bargaining unit comparisons. If the test is less strict than "the same", it will likely limit the opportunities for comparisons outside complainants' bargaining unit, and be vague and difficult to apply in practice.

[79] Without knowing the degree of similarity required before employees in different bargaining units

[76] Selon cette interprétation, il y aura en principe peu de place pour un examen des politiques générales de l'entreprise en vue de savoir ce en quoi consiste la politique d'un employeur en matière de personnel et de salaires. Au reste, ainsi que le relevait Air Canada dans son exposé des faits et du droit (au paragraphe 105):

[TRADUCTION] [. . .] les conventions collectives s'imposent juridiquement aux employeurs, aux syndicats et aux employés qui sont régis par elles et elles ont préséance sur toute politique de l'entreprise qui est en contradiction avec elles.

De plus, le Tribunal a exprimé l'avis (au paragraphe 61 de sa décision) que les politiques générales établies en vertu des droits réservés de la direction dans les lieux de travail syndiqués «sont peu susceptibles de constituer, par elles-mêmes, une "politique commune des salaires et du personnel"».

[77] Partant, selon le Tribunal, dans un lieu de travail syndiqué, on examine les conditions d'emploi du groupe d'employés plaignants et celles des groupes de référence choisis, conditions dont la plupart se trouveront dans les conventions collectives applicables. Le Tribunal n'est guère explicite sur la base de la comparaison. Cependant, il semble que son point de vue est que les employés visés par diverses conventions collectives ne seraient soumis à «la même politique en matière de personnel et de salaires», et donc ne seraient employés «dans le même établissement», que si leurs conditions d'emploi, y compris toute politique applicable de l'entreprise, étaient les mêmes ou, en tout cas, très semblables.

[78] Si les employés membres de diverses unités de négociation ne sont soumis à «la même politique en matière de personnel et de salaires» que lorsque leurs conventions collectives sont identiques, alors l'article 11 de l'OPS de 1986 empêchera les comparaisons entre unités de négociation. S'il n'est pas nécessaire que les conventions collectives soient «les mêmes», le critère employé limitera alors probablement les possibilités de comparaison en dehors de l'unité de négociation des plaignants, et il sera vague et difficile d'application en pratique.

[79] Sans connaître le niveau de similitude requis avant que les employés de diverses unités de négociation

are subject to “a common personnel and wage policy”, one cannot readily predict to what extent the Tribunal’s interpretation of section 11 is likely to preclude cross-bargaining unit comparisons. However, Air Canada is of the view that, on the basis of the Tribunal’s interpretation, it will rarely be possible to make such comparisons. In its memorandum of fact and law (at paragraph 107), Air Canada states:

The actual collective agreements negotiated between an employer and a union will reflect both sides’ bargaining priorities, orientations and strengths. An employer faced with different unions representing different bargaining units is naturally likely to have different wage and personnel policies embodied in the different collective agreements negotiated between it and these unions.

[80] Thus, there would presumably be no “common personnel and wage policy” if, for example, members of one bargaining unit agreed to be paid weekly on the basis of an hourly rate with few non-cash benefits, while another group of employees bargained for the payment of a monthly salary that covered a range according to years of service with the employer, as well as for a number of “personal days” off work and flexible hours. If these factors are sufficient to demonstrate that the employees concerned are not subject to a common wage policy, there will probably be no “common personnel and wage policy”, regardless of the existence of corporate employment policies of general application.

[81] If, in a unionized environment, “a common personnel and wage policy” is reduced largely to the terms of collective agreements, it will very likely preclude comparisons between the value of the work and wages of employees in “blue collar” and “white collar” bargaining units. Such a restriction strikes at the heart of the pay equity principle because women often perform “white collar work”, while most “blue collar” work is performed by men. Bargaining units can reflect patterns of occupational segregation. Given the statutory objective of eliminating gender-based differences in wages paid by an employer to men and women

ne soient soumis à «la même politique en matière de personnel et de salaires», on ne peut d’emblée prédire la mesure dans laquelle l’interprétation de l’article 11 par le Tribunal est susceptible d’empêcher les comparaisons entre unités de négociation. Cependant, Air Canada est d’avis que, eu égard à l’interprétation donnée par le Tribunal, il sera rarement possible de faire de telles comparaisons. Dans son exposé des faits et du droit (au paragraphe 107), Air Canada écrit:

[TRADUCTION] Les conventions collectives négociées entre un employeur et un syndicat refléteront les priorités, orientations et atouts de négociation des deux parties. Un employeur confronté à divers syndicats représentant diverses unités de négociation est naturellement enclin à appliquer diverses politiques en matière de personnel et de salaires, politiques qui sont inscrites dans les diverses conventions collectives négociées entre lui et ces syndicats.

[80] Ainsi, il n’y aurait, semble-t-il, pas de «politique commune en matière de personnel et de salaires» si, par exemple, les membres d’une unité de négociation acceptaient d’être payés à la semaine sur la base d’un taux horaire et avec peu d’avantages non pécuniaires, alors qu’un autre groupe d’employés aurait obtenu de recevoir chaque mois un salaire compris dans une échelle prenant en compte le nombre d’années de service auprès de l’employeur, outre un certain nombre de congés pour convenances personnelles et un horaire mobile. Si ces facteurs suffisent à prouver que les employés concernés ne sont pas visés par une politique salariale commune, il n’y aura probablement pas de «politique commune en matière de personnel et de salaires», qu’il existe ou non, au sein de l’entreprise, des politiques d’emploi d’application générale.

[81] Si, dans un environnement syndiqué, une «politique commune en matière de personnel et de salaires» se limite pour l’essentiel aux modalités des conventions collectives, une telle politique empêchera tout probablement les comparaisons entre la valeur des tâches et des salaires des employés compris dans les unités de négociation «col bleu» et «col blanc». Une telle restriction frappe au cœur du principe de l’équité salariale, parce que les femmes exécutent souvent des tâches «col blanc», tandis que la plupart des tâches «col bleu» sont exécutées par des hommes. Les unités de négociation peuvent refléter des schémas de

performing work of equal value, the Tribunal's interpretation of the legislation is implausible because it will do very little, if anything, to further this objective.

[82] Air Canada advanced three arguments to support the Tribunal's interpretation. Each argument seeks to show that the search for "a common personnel and wage policy" in the terms of collective agreements, and in any applicable corporate policies, narrows the definition of "establishment" in order to prevent comparisons in circumstances where the existence of wage differences between men and women performing work of equal value is unlikely to be attributable to be gender.

[83] First, bargaining strength may well be the non-gender-related factor that explains wage differences between flight attendants on the one hand, and pilots and maintenance mechanics on the other. The fallacy of this argument is its assumption that differences in bargaining power, and hence in the wages paid to men and women performing work of equal value, have not been gender-related. In fact, the labour market has historically been highly gendered. It has been segregated by gender in that some jobs have overwhelmingly been performed by men, while others have typically been performed by women. "Women's work" has been systemically undervalued. An important goal of pay equity legislation is to remedy the discriminatory effects of the operation of a gendered labour market.

[84] It is worth noting here that the work performed by flight attendants, not all of whom, of course, are female, is very much "women's work". It involves caring for passengers by serving them food and drinks, as well as, more generally, ensuring their comfort and safety. In contrast, maintaining and servicing the mechanical aspects of an aircraft, and navigating, flying and being "in charge" of an aircraft, are quintessential

cloisonnement professionnel. Vu l'objectif officiel d'élimination des écarts, fondés sur le sexe, entre les salaires versés par un employeur aux hommes et aux femmes qui exécutent des fonctions équivalentes, la manière dont le Tribunal interprète la disposition est peu plausible, parce que cette interprétation ne servira guère, voire pas du tout, à favoriser cet objectif.

[82] Air Canada a avancé trois arguments au soutien de l'interprétation donnée par le Tribunal. Chacun des arguments vise à montrer que la recherche d'une «politique commune en matière de personnel et de salaires» dans les conditions des conventions collectives, et dans les politiques générales applicables, restreint la définition du mot «établissement» afin d'empêcher les comparaisons dans les cas où l'existence d'écarts salariaux entre hommes et femmes exécutant des fonctions équivalentes ne peut vraisemblablement être attribuée au sexe.

[83] D'abord, la force de négociation peut bien être le facteur, non rattaché au sexe, qui explique les écarts salariaux entre les agents de bord d'une part, et les pilotes et mécaniciens d'entretien de l'autre. La faille de ce raisonnement est qu'il suppose que les différences dans le pouvoir de négociation, et donc dans les salaires versés aux hommes et aux femmes exécutant des fonctions équivalentes, ne sont pas sexospécifiques. En réalité, le marché du travail a toujours été fortement sexiste. Il est cloisonné selon le sexe, en ce sens que certains emplois sont le plus souvent occupés par des hommes, tandis que d'autres le sont en général par des femmes. Le «travail de femme» a été systématiquement sous-évalué. Un important objectif des lois sur l'équité salariale est de corriger les effets discriminatoires du fonctionnement d'un marché du travail organisé selon le sexe de ses participants.

[84] Il vaut la peine de noter ici que les tâches effectuées par les agents de bord, qui ne sont évidemment pas tous des femmes, est largement un «travail de femmes». Il consiste à s'occuper des passagers, en leur servant aliments et boissons, ainsi que, plus généralement, à veiller à leur confort et à leur sécurité. En revanche, la maintenance et la prise en charge des aspects mécaniques d'un avion, ainsi que la

“men’s work”.

[85] Second, members of some male dominated bargaining units are often interested in different items than members of female dominated bargaining units. For example, it was said, male dominated bargaining units may be more interested in obtaining the highest possible rate for the job than other benefits, such as longer paid holidays, flexible hours, and “personal days” off work. Whereas, it was argued, women may be more interested in non-monetary “life-style” benefits because they often bear primary responsibility for their families.

[86] Thus, counsel submitted, the Tribunal’s interpretation of section 10 supports the right to free collective bargaining, a fundamental principle of labour relations, by requiring a close examination of the terms and conditions of employment for which employees have bargained.

[87] I do not agree with this argument either. As counsel for the Commission pointed out, when a pay equity claim has reached the point in the process where it must be determined if different wages are being paid to men and women performing work of equal value, the various kinds of benefit for which different groups have bargained are all likely to be included in calculating the “wages” paid to employees. Subsection 11(7) of the Act defines “wages” very broadly to include, not only specified benefits, but also “any other advantage received directly or indirectly from the individual’s employer”: paragraph 11(7)(e).

[88] Accordingly, there is no reason to think that differences in the “wages” of men and women performing work of equal value in the same business can be explained by the fact that men and women are interested in different forms of compensation for their labour.

[89] Third, the task of evaluating work is difficult and subjective, and the difficulty increases with the degree of

navigation, le pilotage et la responsabilité d’un avion, sont par essence des «travaux d’homme».

[85] Deuxièmement, les membres de certaines unités de négociation à prédominance masculine sont souvent intéressés par des considérations autres que celles qui intéressent les membres des unités de négociation à prédominance féminine. Par exemple, a-t-on entendu dire, les unités de négociation à prédominance masculine chercheront plus souvent à obtenir le taux le plus élevé possible pour le poste, de préférence à d’autres avantages, tels des congés payés plus longs, des horaires mobiles et des congés pour convenances personnelles. En revanche, a-t-on indiqué, les femmes seront plus souvent en quête d’avantages non pécuniaires, liés au style de vie, parce qu’en général elles assument la responsabilité première de leurs familles.

[86] Ainsi, d’affirmer l’avocat d’Air Canada, l’interprétation que donne le Tribunal de l’article 10 appuie le droit à la libre négociation collective, un principe fondamental des relations de travail, en imposant un examen minutieux des conditions d’emploi qu’ont obtenues les employés.

[87] Je n’accepte pas non plus cet argument. Ainsi que l’a fait observer l’avocat de la Commission, lorsqu’une plainte en matière d’équité salariale a atteint le stade où il faut déterminer si des salaires différents sont versés aux hommes et aux femmes exécutant des fonctions équivalentes, les divers genres d’avantages obtenus par les divers groupes seront probablement tous compris dans le calcul des «salaires» versés aux employés. Le paragraphe 11(7) de la Loi définit le mot «salaire» très largement pour y englober non seulement des avantages déterminés, mais aussi «les autres avantages reçus directement ou indirectement de l’employeur»: alinéa 11(7)e).

[88] Par conséquent, il n’y a aucune raison de penser que les différences entre les «salaires» des hommes et des femmes exécutant des fonctions équivalentes dans la même entreprise puissent s’expliquer par le fait que les hommes et les femmes ne s’intéressent pas aux mêmes genres de rémunération pour leur travail.

[89] Troisièmement, la tâche d’évaluer des fonctions est difficile et subjective, et la difficulté s’accroît avec le

difference in the nature of the work performed. Thus, it is argued, the Guidelines define “employed in the same establishment” relatively narrowly in order to avoid having to make inevitably very subjective comparisons of the relative value of totally different types of work.

[90] I do not agree. I do not doubt that the evaluation of work is more an art than a science, and often involves a degree of negotiation between employer and employees, frequently assisted by independent pay equity consultants who are retained to provide expert advice in the settlement of claims. Nonetheless, the exercise is far from being purely subjective: the criteria for determining the value of work are set out in section 11 of the Act and elaborated by the Guidelines.

[91] Nor is there any obvious correlation between differences in the terms and conditions of employment on the one hand, and the difficulties of comparing the value of the work being performed on the other. In advancing this argument, Air Canada seems close to urging the revival of the previous statutory standard: equal pay for equal work.

(b) Commission’s interpretation

[92] The Commission has a very different view of the meaning of section 10 of the Guidelines. It says that “in the same establishment” refers not to the particular terms of employment, but to the location of responsibility within a corporate structure for determining pay and other employment policies. Thus, employees of the same employer will normally be subject to “a common personnel and wage policy” when they are employed in the same business entity.

[93] Since flight attendants, pilots and maintenance mechanics work in the core business of Air Canada, namely, the provision of air transportation, they are presumptively employed “in the same establishment” and the value of their work can be compared for pay equity purposes. Personnel and compensation issues for the three groups of employees relevant to this case are

niveau des différences dans la nature des fonctions exécutées. Ainsi, fait-on valoir, l’OPS de 1986 définit l’expression «employés dans le même établissement» d’une manière relativement étroite afin de contourner l’obligation de faire une comparaison nécessairement très subjective de la valeur relative de fonctions qui sont totalement différentes.

[90] Je ne partage pas cet avis. Je ne doute pas que l’évaluation de tâches est plus un art qu’une science et qu’elle suppose souvent une négociation entre l’employeur et les employés, souvent aidés par des consultants impartiaux en matière d’équité salariale qui sont engagés pour donner des conseils spécialisés dans le règlement de revendications. Néanmoins, l’exercice est loin d’être purement subjectif: les critères servant à déterminer la valeur de tâches sont énoncés dans l’article 11 de la Loi et précisés dans l’OPS de 1986.

[91] Il n’y a pas non plus une corrélation évidente entre d’une part les différences dans les conditions d’emploi et d’autre part la difficulté de comparer la valeur des fonctions exécutées. En avançant cet argument, Air Canada semble près de préconiser la renaissance de la norme réglementaire antérieure: à travail égal, salaire égal.

b) L’interprétation donnée par la Commission

[92] La Commission a un tout autre point de vue sur la signification de l’article 10 de l’OPS de 1986. Elle dit que les mots «dans le même établissement» évoquent non pas les conditions particulières d’emploi, mais le siège de la responsabilité, au sein d’une entreprise, de l’établissement des politiques de rémunération et autres politiques liées à l’emploi. Ainsi, les employés du même employeur seront en principe soumis à la «même politique en matière de personnel et de salaires» s’ils travaillent au sein de la même entité commerciale.

[93] Puisque les agents de bord, les pilotes et les mécaniciens d’entretien travaillent dans les activités essentielles d’Air Canada, à savoir la fourniture de services de transport aérien, on peut présumer qu’ils travaillent «dans le même établissement» et la valeur de leurs fonctions peut être comparée aux fins de l’équité salariale. Les questions de personnel et de rémunérations

under the direction of the central human resources division of Air Canada, headed by the Vice-President, Human Resources. As Rothstein J.A. points out, some general corporate human resources policies (called by Air Canada “corporate general personnel policy manuals”) also apply to, among others, the groups of employees under consideration here.

[94] In addition, while different Air Canada management teams bargain with different employee groups, a single committee within the corporation is responsible for steering or coordinating the negotiation process. Prior to and during collective bargaining, the steering committee approves a “monetary envelope” for each of the bargaining groups and the broad strategy to be followed by those negotiating on behalf of Air Canada with the various unions.

[95] If, as the Commission contends, the phrase “subject to a common personnel and wage policy” has to do with the location in the corporate structure of responsibility for setting employment policy, it is simply irrelevant whether the terms of collective agreements are sufficiently similar that the employees to whom they apply can be said to be “subject to a common personnel and wage policy”.

[96] The Tribunal agreed that the Commission’s interpretation would advance the principle of equal pay for work of equal value by enhancing complainants’ opportunities to compare the value of their work with that performed by employees in other bargaining units. However, the Tribunal rejected this interpretation because it would almost always result in equating “establishment” and “employer”, and would thereby virtually eliminate the statutory requirement that complainants can only request a comparison with co-employees “in the same establishment”.

[97] Nonetheless, as the Tribunal recognized, the Commission’s interpretation does not entirely eliminate

pour les trois groupes d’employés dont il s’agit ici relèvent de la division centrale des ressources humaines d’Air Canada, dirigée par le vice-président des ressources humaines. Ainsi que le fait observer le juge Rothstein, certaines politiques générales de l’entreprise en matière de ressources humaines (appelées par Air Canada «manuels des directives générales du personnel») s’appliquent également, entre autres, aux groupes d’employés dont il s’agit ici.

[94] De plus, alors que diverses équipes de gestion d’Air Canada négocient avec divers groupes d’employés, il revient à un seul comité au sein de l’entreprise de diriger ou de coordonner le processus de négociation. Avant et durant la négociation collective, le comité directeur approuve une «enveloppe monétaire» pour chacun des groupes de négociation, et approuve la stratégie globale que devront suivre ceux qui négocieront au nom d’Air Canada avec les divers syndicats.

[95] Si, comme le prétend la Commission, l’expression «visés par la même politique en matière de personnel et de salaires» évoque le siège, au sein de l’entreprise, de la responsabilité concernant l’établissement de la politique d’emploi, il est tout simplement inutile de savoir si les conditions des conventions collectives présentent une similitude suffisante telle que l’on puisse dire que les employés auxquels elles s’appliquent sont «visés par la même politique en matière de personnel et de salaires».

[96] Le Tribunal a reconnu que l’interprétation donnée par la Commission ferait progresser le principe «à travail égal, salaire égal» en accroissant les possibilités offertes aux plaignants de comparer la valeur de leurs fonctions avec la valeur des fonctions exécutées par les employés membres d’autres unités de négociation. Cependant, le Tribunal a rejeté cette interprétation parce qu’elle conduirait presque toujours à assimiler «établissement» et «employeur» et qu’elle éliminerait donc, pour ainsi dire, l’exigence légale selon laquelle les plaignants ne peuvent demander d’être comparés qu’avec des collègues «du même établissement».

[97] Néanmoins, comme l’a reconnu le Tribunal, l’interprétation donnée par la Commission n’élimine pas

the "same establishment" requirement because employees of a single employer would not be subject to a common personnel and wage policy if they were employed in different businesses operated by the same employer. For instance, Canadian Pacific used to operate not only an airline, but also a railway, a chain of hotels and a steamship line.

[98] Such diverse businesses may operate in very different economic and business environments, which may account for differences in pay for work of equal value performed by men and women. Hence, since these differences may well not be the result of systemic discrimination against women, it would be inappropriate to make pay equity comparisons across businesses. There may be other exceptional situations in which responsibility for setting compensation and employment policies does not rest with the employer.

[99] Further, it is not a fatal objection to the interpretation of section 10 advanced by the Commission that, in most cases, it is likely to lead to the conclusion that the employer is the establishment. There is nothing in either the statutory scheme, or the record before the Tribunal, to indicate that such a result is contrary to the legislative intent. Indeed, an interpretation of section 10 that will normally result in a finding that employees of an employer are employed "in the same establishment" is more consistent with the general legislative intent underlying section 11 than an interpretation that will normally prevent employees in a female dominated bargaining unit from comparing the value of their work and their wages with those of employees in a male dominated bargaining unit.

(c) Conclusion

[100] In my view, the Commission's interpretation of section 10 is a linguistically possible reading of a badly drafted and obscure text. It fits the definition of

entièrement la règle du «même établissement», parce que les employés d'un unique employeur ne seraient pas visés par une politique commune en matière de personnel et de salaires s'ils étaient employés dans diverses entreprises exploitées par le même employeur. Par exemple, le Canadien Pacifique exploitait auparavant non seulement une compagnie aérienne, mais également un chemin de fer, une chaîne hôtelière et une ligne maritime.

[98] Des entreprises aussi diversifiées peuvent évoluer dans des environnements économiques et commerciaux très variés, ce qui peut expliquer les différences entre les rémunérations applicables à des fonctions équivalentes exécutées par des hommes et des femmes. Partant, puisque ces différences peuvent très bien ne pas être le résultat d'une discrimination systémique à l'endroit des femmes, il serait fautif de faire des comparaisons entre les diverses entreprises au titre de l'équité salariale. Il y a sans doute d'autres situations d'exception où la responsabilité de l'établissement de politiques d'emploi et de rémunérations ne repose pas sur l'employeur.

[99] De plus, le fait que, dans la plupart des cas, l'interprétation de l'article 10 préconisée par la Commission risque de conduire à la conclusion selon laquelle l'employeur est l'établissement n'est pas une objection fatale à une telle interprétation. Le régime législatif, et le dossier dont était saisi le Tribunal, ne donnent nulle part à entendre qu'un tel résultat est contraire à l'intention du législateur. D'ailleurs, une interprétation de l'article 10 qui en principe conduira à dire que les employés d'un employeur travaillent «dans le même établissement» est davantage compatible avec l'intention générale qui sous-tend l'article 11, qu'une interprétation qui aura pour effet d'empêcher les employés membres d'une unité de négociation à prédominance féminine de comparer la valeur de leurs fonctions et de leurs rémunérations avec celle des employés membres d'une unité de négociation à prédominance masculine.

c) Conclusion

[100] À mon avis, l'interprétation que donne la Commission de l'article 10 est une lecture linguistiquement possible d'un texte mal rédigé et plutôt

“establishment” at least as well as the Tribunal’s, which equates, for most practical purposes, being “subject to a common personnel and wage policy” with having “the same (or very similar) terms and conditions of employment”.

[101] The Commission’s interpretation also has two great merits. First, it advances the statutory goal of eliminating gender-based differences in wages paid by an employer to men and women performing work of equal value, without compromising any competing and clearly articulated interest. In contrast, the Tribunal’s interpretation will impede the attainment of the underlying statutory objective. Second, the Commission’s interpretation is easy to administer, whereas the Tribunal’s is apt to be difficult to apply and contentious.

[102] It is not seriously disputed that Air Canada operates an integrated business and that, subject to its ability to negotiate agreements with the unions representing its employees, it is responsible for setting wages and employment policy for the employees in question. Accordingly, I do not attach as much significance as my colleague, Rothstein J.A., to the anodyne document, “Air Canada’s Labour Relations Policy and Principles”.

(ii) “notwithstanding any collective agreement applicable to any member of the establishment”

[103] The Tribunal held that this phrase did not preclude it from considering the terms of the collective agreements when determining if the complainants and the comparator groups were employed in “the same establishment”. The Tribunal’s interpretation of the words, “subject to a common personnel and wages policy”, required it to determine if the complainants and members of the comparator groups were employed on essentially the same terms and conditions and were subject to the same or similar corporate policies respecting their employment.

obscur. Elle s’accorde avec la définition de «établissement» au moins aussi bien que l’interprétation donnée par le Tribunal, laquelle assimile, pour ainsi dire à toutes fins utiles, le fait pour des employés d’être «visés par la même politique en matière de personnel et de salaires» avec le fait d’avoir «les mêmes conditions d’emploi, ou des conditions d’emploi très semblables».

[101] L’interprétation donnée par la Commission présente aussi deux grands avantages. D’abord, elle favorise l’objectif de la loi d’éliminer les différences, fondées sur le sexe, entre les salaires payés par un employeur aux hommes et aux femmes exécutant des fonctions équivalentes, et cela sans mettre en péril tout intérêt rival et clairement exprimé. En revanche, l’interprétation donnée par le Tribunal empêchera la réalisation de l’objectif recherché par le législateur. Deuxièmement, l’interprétation donnée par la Commission est facile à administrer, tandis que celle du Tribunal risque d’être difficile à appliquer et de provoquer la controverse.

[102] Il n’est pas véritablement contesté qu’Air Canada exploite une entreprise intégrée et que, sous réserve de sa capacité de négocier des conventions avec les syndicats représentant ses employés, il lui appartient d’établir une politique en matière d’emploi et de salaires pour les employés en question. En conséquence, je n’attache pas autant d’importance que le fait mon collègue le juge Rothstein au document apaisant intitulé «Politique et principes d’Air Canada en matière de relations de travail».

(ii) «indépendamment des conventions collectives»

[103] Le Tribunal a jugé que ces mots ne l’empêchaient pas de considérer les conditions des conventions collectives pour savoir si les plaignants et les groupes de référence travaillaient dans «le même établissement». L’interprétation par le Tribunal des mots «visés par la même politique en matière de personnel et de salaires» l’obligeait à dire si les plaignants et les membres des groupes de référence travaillaient, pour l’essentiel, aux mêmes conditions et étaient assujettis, dans leur emploi, aux mêmes politiques générales ou à des politiques semblables.

[104] Air Canada used the “notwithstanding” phrase to advance two arguments in support of the Tribunal’s conclusion: a textual argument, and an argument based on the legislative history of section 10 in general and of the “notwithstanding” phrase in particular.

(a) textual argument

[105] Counsel for Air Canada adopted the Tribunal’s view that, if section 10 of the Guidelines was intended to ensure that general corporate policies respecting employment override the terms of a collective agreement, it would have said, “notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment to the contrary”.

[106] This argument assumes that the existence of “a common personnel and wage policy” is to be inferred from the terms and conditions of employment. But, as I have attempted to demonstrate, the words, “subject to a common personnel and wage policy”, are normally better interpreted as referring to persons employed in the same business enterprise. Hence, the function of the “notwithstanding” phrase in section 10 is simply to make it clear that all employees subject to “a common personnel and wage policy” (because they are employed in the same business) are employed in “the same establishment”, whether or not a collective agreement applies to any of them.

[107] This is to say that, contrary to the view advocated by some employers prior to the adoption of the final version of the 1986 Guidelines, section 10 provides that the existence of a collective agreement does not create a separate personnel and wage policy. Consequently, since the terms of a collective agreement are normally not relevant to whether the employees to which it applies are subject to “a common personnel and wage policy”, it would have made no sense to add to the “notwithstanding” phrase the words, “to the contrary”.

[104] Air Canada s’est servi de l’expression «indépendamment des conventions collectives» pour avancer deux arguments au soutien de la conclusion tirée par le Tribunal: un argument textuel, et un argument fondé sur l’historique de l’article 10 en général et de l’expression «indépendamment des conventions collectives» en particulier.

a) argument textuel

[105] L’avocat d’Air Canada a fait sien l’avis du Tribunal selon lequel, si l’article 10 de l’OPS de 1986 était censé faire en sorte que les politiques générales de l’entreprise concernant l’emploi l’emportent sur les termes d’une convention collective, il aurait dit, «indépendamment des conventions collectives contraires».

[106] Cet argument suppose que l’existence d’une «politique commune en matière de personnel et de salaires» doit être déduite des conditions d’emploi. Mais, comme j’ai tenté de le montrer, l’expression «visés par la même politique en matière de personnel et de salaires» doit de préférence être interprétée comme si elle se rapportait aux personnes employées dans la même entreprise. Partant, la fonction de l’expression «indépendamment des conventions collectives», à l’article 10, est simplement de souligner que tous les employés visés par «la même politique en matière de personnel et de salaires» (parce qu’ils travaillent dans la même entreprise) travaillent dans «le même établissement», qu’une convention collective s’applique ou non à l’un quelconque d’entre eux.

[107] Cela veut dire que, contrairement aux vues défendues par certains employeurs avant l’adoption du texte final de l’OPS de 1986, l’article 10 dispose que l’existence d’une convention collective n’entraîne pas une politique distincte en matière de personnel et de salaires. Par conséquent, puisque les conditions d’une convention collective sont en principe sans rapport avec la question de savoir si les employés auxquels elle s’applique sont visés par «la même politique en matière de personnel et de salaires», il n’aurait pas été très logique d’ajouter le mot «contraires» après l’expression «indépendamment des conventions collectives».

(b) legislative history

[108] Air Canada says that the legislative history of section 10 of the Guidelines supports the definition of “the same establishment” that is implicit in the Tribunal’s interpretation of “a common personnel and wage policy”. In particular, counsel focuses on the change that the Commission made between the penultimate and final versions of section 10 of the Guidelines. The argument is that the text of the penultimate version clearly means what the Commission now says that the final version means. Hence, the changes made to the final version of the Guidelines must have been designed to accommodate concerns expressed by some employers about the penultimate draft.

[109] As a result, counsel for Air Canada argues, the final version represents a compromise between two extremes. On the one hand, some employers wanted to preclude altogether any pay equity comparisons across bargaining units. Trade unions, on the other hand, wanted to eliminate, or to reduce to the minimum, the limitations on permissible comparisons imposed by the requirement that complainants and comparator groups must be “employed in the same establishment”. In particular, they wanted to ensure that the phrase did not impede complainants’ right to compare the value of their work with that performed by members of other bargaining units.

[110] Thus, it is said, in order to determine whether the employees in question are “subject to a common personnel and wage policy”, the Guidelines permit cross-bargaining unit comparisons of the personnel and wage policies contained in collective agreements, as well as any applicable corporate employment policies. However, if the terms of employment of members of the bargaining units are not the same, or very similar, the employees concerned are not “subject to a common personnel and wage policy”. Consequently, they are not employed “in the same establishment”, and the value of their work, and the amount of their wages, cannot be compared for pay equity purposes.

b) historique législatif

[108] Air Canada dit que l’historique législatif de l’article 10 de l’OPS de 1986 favorise la définition de «même établissement» qui est implicite dans la manière dont le Tribunal interprète l’expression «visés par la même politique en matière de personnel et de salaires». Plus exactement, l’avocat d’Air Canada se focalise sur le changement que la Commission a apporté entre l’avant-dernière version et la version finale de l’article 10 de l’OPS de 1986. L’argument est que le texte de l’avant-dernière version signifie clairement ce que la Commission dit aujourd’hui que la version finale signifie. Partant, les changements apportés à la version finale de l’OPS ont dû être conçus d’une manière qui tenait compte des préoccupations exprimées par certains employeurs à propos de l’avant-dernière version.

[109] Donc, de soutenir l’avocat d’Air Canada, la version finale représente un compromis entre deux extrêmes. D’une part, certains employeurs voulaient écarter totalement les comparaisons entre unités de négociation au titre de l’équité salariale. D’autre part, les syndicats voulaient éliminer, ou réduire le plus possible, les limites aux comparaisons légitimes qui étaient imposées par la règle selon laquelle les plaignants et les groupes de référence devaient être «employés dans le même établissement». Plus exactement, ils voulaient s’assurer que l’expression ne faisait pas obstacle au droit des plaignants de comparer la valeur de leurs fonctions avec la valeur des fonctions exécutées par les membres d’autres unités de négociation.

[110] Ainsi, affirme-t-on, pour savoir si les employés en question sont «visés par la même politique en matière de personnel et de salaires», l’OPS de 1986 autorise la comparaison, entre unités de négociation, des politiques en matière de personnel et de salaires contenues dans les conventions collectives, ainsi que la comparaison des politiques générales d’emploi qui sont applicables. Cependant, si les conditions d’emploi des membres des unités de négociation ne sont pas les mêmes, ou si elles ne sont pas très semblables, les employés concernés ne sont pas «visés par la même politique en matière de personnel et de salaires». Par conséquent, ils ne sont pas employés «dans le même établissement», et la valeur de

[111] In order to properly assess this argument, it is necessary to start earlier in the legislative history than the penultimate draft of what became section 10 of the 1986 Guidelines.

“Establishment” in section 11 of the Act

[112] The first pay equity guidelines issued by the Commission in 1978 (*Equal Wages Guidelines*, SI/78-155) did not define the statutory phrase “employed in the same establishment”. The word “establishment” apparently was borrowed from the *Canada Labour Code* [R.S.C., 1985, c. L-2], which speaks of an “industrial establishment”, and was inserted in section 11 (Canada. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs. *Minutes and Proceedings and Evidence* Issue No. 11 (17 May, 1977), at pages 11:37-38 (Statement by the Hon. Ron Basford, Minister of Justice and Attorney General of Canada)):

... to take account of regional differences which may result in the payment of different wages by the same employer in different parts of the country.

The rationale was that differences in wages paid to male and female employees performing work of equal value in different parts of the country might well be attributable to regional differences in the cost of living and in the level of unemployment, rather than to systemic gender discrimination.

[113] In the *Report of the Commission on Equality in Employment* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1984), Commissioner (now Justice) Abella recommended that section 11 of the Act be amended by eliminating the requirement that pay equity complainants and male comparators must be employed in the same establishment: Recommendation 35. The Report stated that this requirement “is a potential barrier to the comprehensive enforcement of the federal equal pay law” (at page 243) by unduly restricting comparisons between occupational groups.

leurs fonctions, ainsi que le niveau de leurs salaires, ne peuvent être comparés aux fins de l'équité salariale.

[111] Pour bien évaluer cet argument, il est nécessaire de remonter, dans l'historique législatif, plus loin que l'avant-dernière mouture de ce qui allait devenir l'article 10 de l'OPS de 1986.

Le mot «établissement», dans l'article 11 de la Loi

[112] La première ordonnance en matière d'équité salariale, prise par la Commission en 1978 (*Ordonnance de 1978 sur la parité salariale*, TR/78-155), ne définissait pas l'expression «employés dans le même établissement». Le mot «établissement» aurait été emprunté au *Code canadien du travail* [L.R.C. (1985), ch. L-2], qui parle d'un «établissement industriel», et il a été inséré dans l'article 11 (Canada. Chambre des communes. Comité permanent de la Justice et des questions juridiques, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 11 (17 mai 1977), aux pages 11:37 et 11:38 (Déclaration de l'honorable Ron Basford, ministre de la Justice et procureur général du Canada)):

[...] pour tenir compte des différences régionales susceptibles de conduire au paiement de salaires différents par le même employeur dans différentes régions du pays.

La raison d'être était que les écarts entre les salaires payés aux hommes et aux femmes exécutant des fonctions équivalentes dans différentes régions du pays pourraient bien être attribuables à des différences régionales dans le coût de la vie et dans le niveau de chômage, plutôt qu'à une discrimination systémique à l'endroit des femmes.

[113] Dans le *Rapport de la Commission sur l'égalité en matière d'emploi* (Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1984), la commissaire Abella (aujourd'hui juge) recommandait que l'article 11 de la Loi soit modifié par élimination de la règle selon laquelle les plaignantes au titre de l'équité salariale et les groupes de référence masculins doivent travailler dans le même établissement: recommandation n° 35. Le Rapport mentionnait que cette règle «est un obstacle possible à l'application intégrale des lois fédérales sur l'équité salariale» (à la page 243) parce qu'elle restreint à l'excès les comparaisons entre groupes professionnels.

[114] This recommendation was not implemented. However, in March 1985, the Canadian Human Rights Commission issued background notes to its proposed amendments to the 1978 Guidelines, stating (Appeal Book, Volume I, at page 169) that the “functional approach” that it intended to take to the definition of “the same establishment”:

. . . goes far towards resolving the difficulties that prompted Judge Abella to recommend that reference to establishment be deleted from Section 11.

March 1985 draft

[115] For the purposes of this appeal, the most important change proposed to the 1978 Guidelines was to define “in the same establishment” in “functional”, rather than in physical or geographic terms. Previously, the Commission had defined “establishment” in terms of the physical premises or locations where employees worked: *Equal Pay for Work of Equal Value: Interpretation Guide for Section 11 of the Canadian Human Rights Act* (Ottawa: Canadian Human Rights Commission, 1984), at page 3. In the background notes to the proposed guidelines of March 1985, which were circulated to interested persons for comment, the Commission stated (Appeal Book, Volume I, at page 180):

Employees of an employer shall be considered to be in the same establishment when they are subject to a common set of personnel and compensation policies, regulations and procedures; and when these policies, regulations and procedures are developed and controlled centrally even though their administration may be delegated to smaller units of organization.

[116] The Commission explained (Appeal Book, Volume I, at page 169) that one rationale for this new approach was to deal with:

. . . the situation where employees in different physical locations or regions are subject to the same collective agreement. With a geographical definition of establishment it might be possible to limit the scope of a remedy to the geographic or organizational unit where the complainant is

[114] Cette recommandation n’a pas eu de suite. Cependant, en mars 1985, la Commission canadienne des droits de la personne joignait des notes documentaires aux modifications qu’elle se proposait d’apporter à l’OPS de 1978, affirmant (dossier d’appel, volume I, à la page 169) que l’«approche fonctionnelle» qu’elle comptait adopter pour la définition de «même établissement»:

[. . .] est un grand pas vers la résolution des difficultés qui ont conduit la juge Abella à recommander que le mot «établissement» soit supprimé de l’article 11.

L’ébauche de mars 1985

[115] Aux fins du présent appel, le changement le plus important proposé pour l’OPS de 1978 consistait à définir l’expression «dans le même établissement» en des termes «fonctionnels» plutôt qu’en des termes physiques ou géographiques. Précédemment, la Commission avait défini le mot «établissement» en se référant aux locaux ou emplacements où travaillaient les employés: *Égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes: guide d’interprétation de l’article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne* (Ottawa: Commission canadienne des droits de la personne, 1984), à la page 3. Dans les notes documentaires annexées à l’ordonnance proposée de mars 1985, notes qui avaient été distribuées aux personnes concernées en vue d’obtenir leurs commentaires, la Commission disait (dossier d’appel, volume I, à la page 180):

[TRADUCTION] Les employés d’un employeur seront réputés faire partie du même établissement lorsqu’ils seront visés par un ensemble commun de politiques, de règlements et de procédures en matière de personnel et de rémunérations, et lorsque ces politiques, règlements et procédures seront développés et appliqués par un service central, quand bien même leur application serait déléguée à des unités organisationnelles plus modestes.

[116] La Commission expliquait (dossier d’appel, volume I, à la page 169) que l’une des raisons d’être de cette nouvelle approche était de régler:

[TRADUCTION] le cas où des employés travaillant dans divers emplacements ou diverses régions sont visés par la même convention collective. Avec une définition géographique du mot «établissement», il serait sans doute possible de limiter la portée d’un redressement à l’unité géographique ou organisa-

located, even when there are others subject to the same conditions in other locations.

The intention was thus to expand the circumstances in which employees would be found to be employed “in the same establishment” so as to preclude the possibility that employees in the same bargaining unit could be in different “establishments”.

[117] Predictably, the Commission received a range of responses to its draft. While most welcomed the proposed move to a “functional” definition of “establishment”, the Deputy Minister of Labour Canada (Appeal Book, Volume III, at page 1612) and the Canadian Truckers Association were apprehensive that this shift might eliminate the exemption of regional wage differentials from pay equity comparisons “if the employer happens to have a central compensation regime, whatever that means” (Appeal Book, Volume X, at page 5736).

[118] Most respondents were also concerned that the proposed definition could preclude cross-bargaining unit pay equity comparisons. For example, the Deputy Minister of Labour Canada (Appeal Book, Volume III, at page 1612) predicted that the proposed wording might deprive white collar complainants of the right to be compared to blue collar co-employees because they are normally subject to different personnel and compensation policies. Similar concerns were expressed by the Canadian Labour Congress, the Public Service Alliance of Canada, and the Secretary of the Treasury Board. Only the Railway Association of Canada (RAC) expressed satisfaction that the Commission’s proposed definition of “establishment” precluded comparisons between groups of employees covered by different collective agreements.

[119] Interestingly, the Bank of Montreal welcomed the proposed definition of “the same establishment” because it would “formally recognize the functional disparities which exist in any large national organization which operates different businesses in different market

tionnelle où le plaignant est situé, même s’il en est d’autres que lui qui sont soumis aux mêmes conditions en d’autres endroits.

L’idée était donc d’élargir les circonstances dans lesquelles des employés seraient réputés travailler «dans le même établissement», afin d’empêcher la possibilité que des employés membres de la même unité de négociation se trouvent dans des «établissements» différents.

[117] Comme il fallait s’y attendre, la Commission a reçu une diversité de réactions à son ébauche. La plupart étaient en faveur de l’adoption proposée d’une définition «fonctionnelle» du mot «établissement», mais le sous-ministre de Travail Canada (dossier d’appel, volume III, à la page 1612) et l’Association canadienne du camionnage craignaient que cette nouvelle définition ne mît fin à la dispense qui s’appliquait aux écarts salariaux régionaux dans les comparaisons au titre de l’équité salariale «s’il se trouve que l’employeur applique un régime central de rémunérations, quel que soit ce que l’on entend par là» (dossier d’appel, volume X, à la page 5736).

[118] La plupart des répondants craignaient aussi que la définition proposée n’empêche la comparaison entre unités de négociation en matière d’équité salariale. Ainsi, le sous-ministre de Travail Canada (dossier d’appel, volume III, à la page 1612) prédisait que le texte proposé allait priver les plaignants à col blanc du droit d’être comparés aux employés à col bleu parce qu’ils sont en principe visés par des politiques différentes en matière de personnel et de rémunérations. Des inquiétudes semblables furent exprimées par le Congrès du travail du Canada, l’Alliance de la fonction publique du Canada et le Secrétaire du Conseil du Trésor. Seule l’Association des chemins de fer du Canada (ACFC) se réjouissait que la définition proposée par la Commission pour le mot «établissement» empêcherait les comparaisons entre groupes d’employés visés par différentes conventions collectives.

[119] Fait intéressant à noter, la Banque de Montréal a bien accueilli la définition proposée de «même établissement», parce que cette définition «allait reconnaître officiellement les disparités fonctionnelles qui existent dans toute grande organisation nationale

sectors”. The Commission argued in this appeal that this is precisely the effect of the final version of section 10. That is, it precludes the comparison of the value of the work performed by men and women employed in different businesses operated by a single employer.

September 1985 draft

[120] In September 1985, the Commission published a redraft of the March version of the guideline, after consulting with interested persons. The September draft dealt specifically with the issue of regional rates by proposing to add differences in regional rates of pay to the list of “reasonable factors” that indicate a non-gender explanation of wage differentials between men and women performing work of equal value. This had not been done previously because the “same establishment” requirement was regarded as sufficient to exempt regional pay structures.

[121] The definition of “establishment” proposed in the September draft was as follows (Appeal Book, Volume III, at page 1621):

Establishment will be determined by reference to the personnel and compensation policies and practices of the employer rather than a geographic location or unit of organization.

Employees of an employer shall be considered to be in the same establishment when they are subject to a common corporate policy which is controlled centrally even though their *[sic]* administration may be delegated to smaller units of organization. For greater certainty, a collective agreement between an employer and a bargaining agent is not considered to be a corporate personnel and compensation policy. [Emphasis added.]

[122] In the accompanying explanatory memorandum sent to members of the Commission in September 1985, T. N. Ulch, Chief of the Equal Pay Section, said (Appeal Book, Volume III, at page 1614):

the language of the guideline on establishment will be changed to ensure that it reflects the intent of the Commission to define

exercant diverses activités dans des secteurs commerciaux différents». La Commission a fait valoir dans le présent appel que c’est là précisément l’effet de la version finale de l’article 10. Plus exactement, la version finale empêche la comparaison de la valeur des fonctions exécutées par les hommes et les femmes qui travaillent dans diverses entreprises exploitées par un unique employeur.

L’ébauche de septembre 1985

[120] En septembre 1985, la Commission publiait une nouvelle ébauche de la version de mars de l’ordonnance, après consultation des personnes intéressées. L’ébauche de septembre abordait expressément la question des taux régionaux, en proposant d’ajouter les différences dans les taux régionaux de rémunération à la liste des «facteurs raisonnables» qui offrent une explication non sexiste des écarts salariaux entre hommes et femmes exécutant des fonctions équivalentes. Cela n’avait pas été fait auparavant parce que la règle du «même établissement» était jugée suffisante pour exempter les structures régionales de rémunérations.

[121] La définition du terme «établissement» proposée dans l’ébauche de septembre était la suivante (dossier d’appel, volume III, à la page 1621):

[TRADUCTION] L’établissement sera déterminé par référence aux politiques et pratiques de l’employeur en matière de personnel et de rémunérations, plutôt que par référence à un emplacement géographique ou à une unité organisationnelle.

Les employés d’un employeur sont réputés faire partie du même établissement lorsqu’ils sont visés par une politique générale commune qui est appliquée par un service central, même si son application peut être déléguée à des unités organisationnelles plus modestes. Il est précisé, pour plus de sûreté, qu’une convention collective conclue entre un employeur et un agent négociateur n’est pas réputée constituer une politique générale en matière de personnel et de rémunérations. [Non souligné dans l’original.]

[122] Dans la note explicative d’accompagnement envoyée aux membres de la Commission en septembre 1985, T. N. Ulch, chef de la section de l’équité salariale, disait (dossier d’appel, volume III, à la page 1614):

[TRADUCTION] le texte de l’ordonnance sur l’établissement sera modifié pour refléter l’intention de la Commission de définir

establishment as broadly as possible. There was concern expressed [during the consultation process] that the present wording could be interpreted in a sense that would limit an establishment to a single collective bargaining unit.

[123] The September draft provoked some strong reactions. Thus, in a letter dated November 12, 1985, the RAC expressed its disappointment that the Commission had ignored its comments on the March draft, saying (Appeal Book, Volume X, at page 5768):

It is absurd to suggest that a collective agreement is not considered to be a compensation policy. Clearly, each collective agreement is a separate compensation policy.

[124] A similar reaction came from another employers' association, the Federally Regulated Employers- Transport and Communication (FETCO), after a meeting with the Minister of Labour and the Deputy. In a letter to the Deputy Minister of Labour, FETCO reiterated its belief that every collective agreement constitutes a separate "personnel and compensation policy".

[125] However, FETCO added, it would be content if the Commission dropped from the proposed definition of establishment the second sentence, which expressly stated that a bargaining unit is not considered to be a corporate personnel and compensation policy. FETCO's letter concluded (Appeal Book, Volume X, at page 5777):

In that way, the question of the status of individual collective agreements becomes open to interpretation, thus allowing each of the parties involved in an "equal value" case . . . to make their own arguments as to whether or not a collective agreement in a given instance is or is not a separate "personnel and compensation policy".

Air Canada argues that the final version of section 10 of the Guidelines was intended to bring about exactly this result and must be interpreted accordingly.

le mot établissement aussi largement que possible. On a craint [durant les consultations] que le texte actuel puisse être interprété d'une manière qui limiterait un établissement à une seule unité de négociation collective.

[123] L'ébauche de septembre provoqua quelques fortes réactions. Ainsi, dans une lettre datée du 12 novembre 1985, l'ACFC se déclarait déçue de constater que la Commission avait ignoré ses commentaires sur l'ébauche de mars, et elle disait (dossier d'appel, volume X, à la page 5768):

[TRADUCTION] Il est absurde de penser qu'une convention collective n'est pas réputée constituer une politique de rémunération. Manifestement, chaque convention collective est une politique distincte de rémunération.

[124] Une réaction semblable fut exprimée par une autre association d'employeurs, appelée Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF), après une rencontre avec le ministre du Travail et le sous-ministre. Dans une lettre adressée au sous-ministre du Travail, les ETCOF réitéraient leur conviction que toute convention collective constitue une politique distincte «en matière de personnel et de rémunérations».

[125] Cependant, ajoutaient les ETCOF, ils n'en demanderaient pas davantage si la Commission retirait de la définition proposée du mot établissement la deuxième phrase, qui disait expressément qu'une convention collective n'est pas réputée constituer une politique générale en matière de personnel et de rémunérations. La lettre des ETCOF concluait ainsi (dossier d'appel, volume X, à la page 5777):

[TRADUCTION] De cette façon, la question du statut des conventions collectives individuelles devient ouverte à l'interprétation, permettant ainsi à chacune des parties concernées dans une affaire de «fonctions équivalentes» [. . .] de présenter ses propres arguments sur la question de savoir si une convention collective, dans un cas donné, est ou n'est pas une politique distincte en matière de personnel et de rémunérations.

Air Canada fait valoir que la version finale de l'article 10 de l'OPS était censée produire exactement ce résultat et qu'elle doit être interprétée en conséquence.

Conclusion

[126] There is no doubt that the definition of “the same establishment” in the final version of section 10 is not as clear as the draft to which the RAC and FETCO objected. It no longer says that, “for greater certainty” a bargaining unit is not a separate personnel and compensation policy. On the other hand, the Commission did not adopt FETCO’s proposal to omit any reference to bargaining units.

[127] It is helpful to set out again the final version of section 10 of the 1986 Guidelines:

10. For the purpose of section 11 of the Act, employees of an establishment include, notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment, all employees of the employer subject to a common personnel and wage policy, whether or not such a policy is administered centrally.

[128] Nothing in the record explains why the Commission changed the definition of establishment contained in the draft of September 1985. Nor, in my opinion, does the legislative history of the disputed provision point ineluctably to the conclusion that the final version of section 10 was intended to give effect to FETCO’s representation. For the Commission to have agreed to this would have been an enormous retreat and would have meant rejecting all the other representations that had urged the Commission to make it clear that the definition of “establishment” did not impede equal pay complainants from comparing their work and wages to those of members of other bargaining units.

[129] Given the range of views expressed during the consultative process and the final text of section 10, I am not satisfied that the Commission intended to commit itself to the position urged by the RAC and FETCO. First, despite some refinements in the language, the central element of the definition of “establishment” is retained throughout the three drafts that were put before us: employees to whom the same personnel and compensation policy/policies apply/applies.

Conclusion

[126] Il ne fait aucun doute que la définition des mots «le même établissement», dans la version finale de l’article 10, n’est pas aussi claire que l’ébauche à laquelle s’étaient opposés l’ACFC et les ETCOF. Elle ne dit plus qu’il est précisé, «pour plus de sûreté», qu’une convention collective n’est pas une politique distincte en matière de personnel et de rémunérations. Par ailleurs, la Commission n’a pas adopté la proposition des ETCOF d’omettre toute référence aux unités de négociation.

[127] Il est utile de citer de nouveau la version finale de l’article 10 de l’OPS de 1986:

10. Pour l’application de l’article 11 de la Loi, les employés d’un établissement comprennent, indépendamment des conventions collectives, tous les employés au service de l’employeur qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires, que celle-ci soit ou non administrée par un service central.

[128] Le dossier n’explique nulle part pourquoi la Commission a modifié la définition du terme «établissement» contenue dans l’ébauche de septembre 1985. Et, à mon avis, l’historique législatif de la disposition contestée ne mène pas immanquablement à la conclusion selon laquelle la version finale de l’article 10 était censée donner suite à la recommandation des ETCOF. Si la Commission y avait donné suite, c’eût été là un recul considérable qui l’aurait forcée à rejeter toutes les autres communications qui l’avaient exhortée à bien préciser que la définition de «établissement» n’empêchait pas les plaignants en matière d’équité salariale de comparer leurs fonctions et leurs rémunérations avec celles des membres d’autres unités de négociation.

[129] Vu l’éventail des points de vue exprimés durant les consultations et vu le texte final de l’article 10, je ne suis pas persuadé que la Commission voulait s’engager dans la position préconisée par l’ACFC et les ETCOF. D’abord, en dépit de certains raffinements apportés au texte, l’élément central de la définition de «établissement» est conservé tout au long des trois ébauches qui nous ont été soumises: les employés auxquels s’applique(nt) la(les) même(s) politique(s) en matière de personnel et de rémunérations.

[130] Second, the point most frequently made in response to the draft of March 1985, which said nothing about bargaining units or collective agreements, was that the concept of a common personnel and compensation policy was unclear. In response, the September draft made it clear that collective agreements do not constitute personnel and compensation policies. In my view, the final version contains the same idea.

[131] The phrase, “notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment”, means that employees subject to a common personnel and wage policy are employed in the same establishment, even if a collective agreement applies to any of them. The French text uses the phrase, “*indépendamment des conventions collectives*”. Since “*indépendamment*” can mean “without regard to”, there is no material difference in the meaning of the English and French versions of section 10.

[132] Thus, the words, “notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment”, like those in the September draft, resolve the doubts raised by those concerned that the March draft might be interpreted as precluding or limiting cross-bargaining unit comparisons.

[133] In summary, I see nothing in the legislative history of section 10 to displace the operation of the principle that human rights legislation should be interpreted broadly and statutory exceptions and limits interpreted narrowly. Thus, section 10 of the Guidelines must be interpreted in a manner that, consistent with the statutory language, is best calculated to achieve pay equity, a principle of fundamental importance that Parliament has adopted to remedy workplace injustices flowing from systemic gender discrimination and segregation in the labour market.

[134] The fact that, in most cases, the Commission’s interpretation of the legislation means that all the employees of an employer will be found to be in the

[130] Deuxièmement, le point le plus fréquemment soulevé en réponse à l’ébauche de mars 1985, laquelle ne disait rien sur les unités de négociation ou les conventions collectives, était que la notion de politique commune en matière de personnel et de rémunérations était imprécise. En réponse, l’ébauche de septembre disait clairement que les conventions collectives ne constituent pas des politiques en matière de personnel et de rémunérations. À mon avis, la version finale renferme la même idée.

[131] L’expression «indépendamment des conventions collectives» signifie que les employés visés par une politique commune en matière de personnel et de salaires travaillent dans le même établissement, même si une convention collective s’applique à eux. La version anglaise utilise l’expression «*notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment*». Dans la version française, le mot «*indépendamment*» peut signifier «sans tenir compte de», et il n’y a donc pas de différence significative entre la version française et la version anglaise de l’article 10.

[132] Ainsi, les mots «indépendamment des conventions collectives», comme ceux de l’ébauche de septembre, dissipent les doutes soulevés par ceux qui craignaient que l’ébauche de mars ne fût interprétée comme un texte empêchant ou limitant les comparaisons entre unités de négociation.

[133] En résumé, je ne vois, dans l’historique de l’article 10, rien qui modifie l’application du principe selon lequel les lois sur les droits de la personne doivent être interprétées d’une manière libérale, et les exceptions et limites d’une manière étroite. Ainsi, l’article 10 de l’OPS de 1986 doit être interprété d’une manière qui, en accord avec le texte de loi, permet le mieux d’atteindre à l’équité salariale, principe d’une importance fondamentale que le législateur a adopté pour corriger les injustices du milieu de travail qui découlent d’une discrimination systémique envers les femmes et d’un cloisonnement du marché du travail.

[134] Le fait que, la plupart des cas, la Commission interprète la loi de telle sorte que tous les employés d’un employeur seront réputés faire partie du même

same establishment is not a fatal objection. Indeed, in my view, a close examination of the background to the enactment of section 10 tends to support the view that it should be interpreted to mean that, whether or not a workplace is unionized, employees of a single employer will normally be in the same establishment.

D. CONCLUSION

[135] For these reasons, I agree with the disposition of the appeal proposed by Rothstein J.A.

établissement, n'est pas une objection fatale. En effet, à mon avis, un examen attentif de la genèse de l'article 10 semble favoriser l'idée selon laquelle cet article devrait être interprété comme signifiant que, lieu de travail syndiqué ou non, les employés d'un employeur unique feront normalement partie du même établissement.

D. DISPOSITIF

[135] Pour ces motifs, je souscris à la manière dont le juge Rothstein propose de disposer de l'appel.