



Northwest Territories
EQUAL PAY
Commissioner

Annual Report 2023 - 2024



Northwest Territories Equal Pay Commissioner

ANNUAL REPORT 2023 - 2024

It is a pleasure to present my first Annual Report as Equal Pay Commissioner, for the year 2023-2024. As in previous years, this report consists of two parts. The first part provides the context for the work of the Equal Pay Commissioner (the Commissioner). It summarizes the right to equal pay for work of equal value in the Northwest Territories (NWT) and outlines the role of the Commissioner in relation to this right. The second part summarizes my activities as Commissioner during the year.

I. The Right to Equal Pay in the Northwest Territories

In the NWT, the right to equal pay for work of equal value is established by section 40 of the *Public Service Act* (“the *Act*”) and applies to specified parts of the public service in the GNWT. It requires that there be no difference in the rate of pay between male and female employees who perform work of equal value in the same establishment. Under the *Act*, there are three separate establishments: the Government, the NWT Power Corporation and teachers covered by the *Public Service Act*.

The *Act* is concerned with work that is equal in “value”. To facilitate comparison of dissimilar work, the value of work is measured by the skill, effort and responsibility required to do the work, and the working conditions under which it is performed.

When men and women working in the same establishment perform work that is equal in value, the *Act* requires that they receive the same rate of pay. “Pay” means not only salary or wages, but includes all compensation received for performing the job, including all benefits, bonuses, housing, clothing (or clothing allowances), and so on.

The *Act* does allow for differences in pay which are attributable to specific programs or systems, such as a seniority system, a merit system, or cost of living compensation system. It also allows for differences arising from commission-based earnings, the existence of a labour shortage in a field, a temporary rehabilitation or training program or a downgrading, reclassification or demotion process. Finally, the *Act* was amended in 2014 to allow for a certain type of transition allowance¹ to be considered as a justified difference in the rate of pay for work of equal value. Of note, in all the above cases, pay differences are only considered justified if the program or system is gender neutral in its design and application.

The *Act* establishes the office of the Commissioner. The Commissioner is responsible for receiving complaints from employees who believe that their right to equal pay for work of equal value has been violated. Upon receipt of a complaint, the Commissioner must conduct an investigation and may assist the parties to resolve the matter informally. If this is not successful, the Commissioner must investigate and prepare a report containing recommendations to the parties regarding how to resolve the complaint. If the parties are still unable to agree on a resolution, any party may refer the dispute to an arbitrator for a binding decision.

In addition to receiving and investigating complaints, the Commissioner is mandated to promote awareness and understanding of the right to equal pay for work of equal value.

II. **Activities of the Commissioner During 2023-24**

I began my term, initially as acting Equal Pay Commissioner, on October 30, 2023, following the unexpected passing of my predecessor, Bronwyn Watters, earlier in the year. I was appointed Equal Pay Commissioner on March 26, 2024.

¹ Specifically, the Act refers to transition allowances provided under the Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement of January 25, 2013.

Maintaining the trend from previous years, no formal complaints were received during the year. One confidential inquiry was received from a former employee of the GNWT but the individual did not pursue the matter. The only formal complaint ever sent to the Equal Pay Commissioner was filed in 2019. The then-Commissioner, Ms. Joy Noonan, investigated and determined the matter to be an issue of possible misclassification rather than equal pay as defined in legislation. Consequently, the matter was resolved informally.

During the past year, I was successful in securing funding to develop a pay equity website for the NWT. The site was built in the spring, modelled on the sites of other statutory officers of the Legislative Assembly, and went live in April 2024. Social media was also used to promote the launching of the new site. The site can be found at the following link: www.equalpaynwt.ca.

During the past year, I reached out to many stakeholders in the NWT and had the opportunity to meet virtually with all direct stakeholders (meaning employer representatives and bargaining agent representatives), as well as one member of civil society. All made clear their support for the importance of equal pay for work of equal value and expressed an interest in better understanding how existing compensation and job evaluation systems interact with this right.

Collective bargaining and job evaluation systems do tend to help in supporting pay equity. However, these systems are typically more restricted in their scope (for example, collective bargaining is for terms and conditions in a bargaining unit, and a single job evaluation system usually does not extend to an entire establishment). This is why they cannot be relied on for pay equity; pay equity systems are there to ensure that equal pay for work of equal value is *demonstrably* established and maintained over time, across an entire establishment.

Maintenance requires a systematic review every few years. For example, the federal *Pay Equity Act* and the Québec's *Pay Equity Act* both establish a five-year time frame for regular maintenance reviews.

The reason why systematic reviews are important is that pay inequities can make their way back into compensation systems over time, despite the best of intentions. The only way to be sure that this has not happened is by doing a pay equity review that demonstrates equal pay is being paid for work of equal value. If it has happened, then the exercise allows the pay inequity to be identified and corrected.

Although the NWT's pay equity legislation does not impose a requirement for proactive pay equity development or pay equity maintenance, this does not prevent employers and bargaining agents from undertaking a voluntary pay equity exercise. I take up the mantle of my predecessors and encourage stakeholders to work together to undertake such a voluntary review in each establishment, in the near future.

During the coming year I plan to continue promoting education and awareness of equal pay for work of equal value, to help ensure this basic human right is recognized and upheld across the GNWT public service. I will continue to emphasize the benefits of voluntary compliance with the principles, and the importance of narrowing the gender wage gap through pay equity.

I would like to close by thanking the Speaker and the Members of the Legislative Assembly for entrusting me with the responsibility of being your Equal Pay Commissioner. I look forward to continuing to serve the Legislative Assembly in the coming years.

Respectfully submitted this 23rd day of July 2024,

Renée Caron
Equal Pay Commissioner of the NWT



La Commissaire à
L'ÉQUITÉ SALARIALE
Territoires du Nord-Ouest

Rapport Annuel 2023 - 2024



Commissaire à l'équité salariale des Territoires du Nord-Ouest

RAPPORT ANNUEL, 2023 - 2024

J'ai le plaisir de présenter mon premier rapport annuel en tant que commissaire à l'équité salariale (« la commissaire »), pour l'année 2023-2024. Comme les années précédentes, ce rapport se compose de deux parties. La première partie présente le contexte dans lequel s'inscrit le travail de la commissaire. Elle résume le droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale dans les Territoires du Nord-Ouest (« TNO ») et décrit le rôle de la commissaire par rapport à ce droit. La deuxième partie résume mes activités en tant que commissaire au cours de l'année.

I. Le droit à l'équité salariale dans les Territoires du Nord-Ouest

Dans les TNO, le droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale est établi par l'article 40 de la *Loi sur la fonction publique* (« la loi ») et s'applique à des parties spécifiques de la fonction publique du gouvernement des TNO. Il exige qu'il n'y ait pas de différence de taux de salaire entre les hommes et les femmes qui effectuent un travail de valeur égale dans le même établissement. En vertu de la loi, il existe trois établissements distincts : le gouvernement, la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest et les enseignants couverts par la *Loi sur la fonction publique*.

La loi porte sur le travail de « valeur » égale. Pour faciliter la comparaison de travaux différents, la valeur du travail est mesurée en fonction des compétences, des efforts, des responsabilités et des conditions de travail associés à l'emploi.

Lorsque des hommes et des femmes travaillant dans le même établissement effectuent un travail de valeur égale, la loi exige qu'ils reçoivent le même taux de rémunération. Par « rémunération », on entend non seulement le salaire ou le traitement, mais aussi toute rémunération reçue pour l'exécution du travail, y compris les avantages sociaux, les primes, le logement, l'habillement (ou les indemnités d'habillement), et ainsi de suite.

La loi autorise certaines différences de rémunération qui sont attribuables à des programmes ou systèmes spécifiques, tels qu'un système d'ancienneté, un système de mérite ou un système de compensation du coût de la vie. Elle autorise également les différences liées aux commissions, à l'existence d'une pénurie de main-d'œuvre dans un domaine, à un programme de réadaptation ou de formation temporaire ou à un processus de déclassement, de reclassement ou de rétrogradation. Enfin, la loi a été modifiée en 2014 pour permettre qu'un certain type d'indemnité de transition¹ soit considérée comme une différence justifiée. Il convient de noter que, dans tous les cas susmentionnés, les différences de rémunération ne sont considérées comme justifiées que si le programme ou le système est neutre du point de vue du genre dans sa conception et son application.

La loi établit le bureau de la commissaire. La commissaire est chargée de recevoir les plaintes des employés qui estiment que leur droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale a été violé. Dès réception d'une plainte, la commissaire doit mener une enquête et peut aider les parties à résoudre l'affaire de manière informelle. En cas d'échec, la commissaire doit enquêter et rédiger un rapport contenant ses recommandations aux parties sur la manière de résoudre la plainte. Si les parties ne parviennent toujours pas à se mettre d'accord sur une solution, toute partie peut soumettre le litige à un arbitre pour que ce dernier prenne une décision contraignante.

¹ Plus précisément, la loi fait référence à une indemnité de transition prévue par l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest du 25 janvier 2013.

Outre la réception et l'examen des plaintes, la commissaire est chargée de promouvoir la sensibilisation et la compréhension du droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

II. Les activités de la commissaire en 2023-24

J'ai commencé mon mandat de commissaire à l'équité salariale, initialement par intérim, le 30 octobre 2023, à la suite du décès inattendu de ma prédécesseure, Bronwyn Watters, plus tôt dans l'année. J'ai été nommée commissaire à l'équité salariale le 26 mars 2024.

Comme les années précédentes, aucune plainte officielle n'a été soumise durant l'année. Une question confidentielle a été reçue d'une ancienne employée du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, mais la personne n'a pas donné suite à l'affaire. La seule plainte officielle adressée à la commissaire à l'équité salariale a été déposée en 2019. La commissaire de l'époque, M^{me} Joy Noonan, a enquêté et déterminé qu'il s'agissait d'un problème de classification erronée possible plutôt que d'équité salariale telle que définie dans la loi. Par conséquent, l'affaire a été résolue de manière informelle.

Au cours de l'année dernière, j'ai réussi à obtenir des fonds pour créer un site Web sur l'équité salariale pour les TNO. Le site a été construit au printemps, sur le modèle des sites d'autres titulaires de charge publique de l'Assemblée législative, et a été mis en ligne en avril 2024. Les médias sociaux ont également été utilisés pour promouvoir le lancement du nouveau site. Le site se trouve au lien suivant : www.equalpaynwt.ca/fr/.

Au cours de l'année dernière, j'ai pris contact avec de nombreuses parties prenantes dans les TNO et j'ai eu l'occasion de rencontrer virtuellement toutes les parties prenantes directes (c'est-à-dire les représentants des employeurs et les représentants des agents de négociation), ainsi qu'un membre de la société civile. Tous ont clairement exprimé leur soutien à l'importance d'un salaire égal pour un travail de valeur égale et ont exprimé le souhait de mieux

comprendre comment les systèmes de rémunération et d'évaluation des emplois existants interagissent avec ce droit.

Les systèmes de négociation collective et les systèmes d'évaluation des emplois tendent à soutenir l'équité salariale. Toutefois, le champ d'application de ces systèmes est généralement plus restreint (par exemple, la négociation collective porte sur les conditions d'une unité de négociation et un système d'évaluation des emplois ne s'étend généralement pas à l'ensemble d'un établissement). C'est pourquoi on ne peut pas s'y appuyer pour assurer l'équité salariale ; les systèmes d'équité salariale sont là pour garantir qu'un salaire égal pour un travail de valeur égale soit établi et maintenu de manière *démontrable* dans le temps, dans l'ensemble d'un établissement.

Le maintien nécessite un examen systématique régulièrement, à quelques années d'intervalles. Par exemple, la *Loi sur l'équité salariale* du Canada et la *Loi sur l'équité salariale* du Québec prévoient toutes les deux un délai de cinq ans pour les examens de maintien. La raison pour laquelle les examens systématiques sont importants est que les inégalités salariales peuvent revenir dans les systèmes de rémunération avec le temps, malgré les meilleures intentions des parties prenantes. La seule façon de s'assurer que cela ne s'est pas produit est de procéder à un examen de l'équité salariale qui démontre qu'un salaire égal est versé pour un travail de valeur égale. Dans les situations où un écart s'est produit, l'exercice permet de l'identifier et de le corriger.

Bien que la législation sur l'équité salariale des TNO n'impose pas d'exigence en matière de développement ou de maintien proactif de l'équité salariale, cela n'empêche pas les employeurs et les agents de négociation d'entreprendre un exercice volontaire d'équité salariale. Je reprends le flambeau de mes prédécesseurs et j'encourage les parties prenantes à travailler ensemble pour entreprendre un tel examen volontaire dans chaque établissement, dans un avenir proche.

Au cours de l'année à venir, j'ai l'intention de continuer à promouvoir l'éducation et la sensibilisation au droit à un salaire égal pour un

travail de valeur égale, afin de veiller à ce que ce droit de la personne fondamental soit reconnu et respecté dans l'ensemble de la fonction publique du gouvernement des TNO. Je continuerai à mettre l'accent sur les avantages du respect volontaire des principes et sur l'importance de réduire l'écart salarial entre les hommes et les femmes au moyen de l'équité salariale.

J'aimerais terminer en remerciant le président et les membres de l'Assemblée législative de m'avoir confié la responsabilité d'être votre commissaire à l'équité salariale. Je me ferai un plaisir de continuer à servir l'Assemblée législative au cours des années à venir.

Respectueusement soumis ce 23^{ème} jour de juillet 2024,

Renée Caron
Commissaire à l'équité salariale des TNO