

Northwest Territories Equal Pay Commissioner

ANNUAL REPORT 2022/23

It is a pleasure to present my second Annual Report, covering the period from April 1st, 2022, to March 31st, 2023. As in previous years, this report consists of two parts. The first part provides the context for the work of the NWT Equal Pay Commissioner. It summarizes the right to equal pay for work of equal value in Canada and, more specifically, the Northwest Territories and outlines the role of the NWT Equal Pay Commissioner (the Commissioner) in relation to this right. This section also provides an overview of the federal Pay Equity legislation, which came into force in October 2021 and which established a new standard for pay equity/equal pay legislation in Canada. The second section reviews the activities of the Commissioner during the year.

I. The Right to Equal Pay in Canada and the Northwest Territories

In Canada, pay equity (equal pay for work of equal value) is a human right under the *Canadian Human Rights Act*.

The Equal Pay provisions of the federal Employment Standards Act require that men and women receive equal pay when doing the same, or substantially the same, job. However, this Act and its Regulations, does not apply to GNWT employees, Federal employees, or workers in federally regulated industries (such as banks, airlines and most telecommunications industries).

The Federal *Pay Equity Act*, which came into force in October 2021 and its accompanying Regulations sets a new standard for Canada. The stated Purpose of this Act, is “to achieve pay equity through proactive means by redressing the systemic gender-based discrimination in the compensation practices and systems of Employers that is experienced by employees who occupy positions in predominantly female job classes so that they receive

equal compensation for work of equal value, while taking into account the diverse needs of employers, and then to maintain pay equity through proactive means. (*Pay Equity Act, R.S.C., 1985, c. H-6*)

All employers covered by this legislation were given three years to develop and implement proactive pay equity plans. While this legislation has no immediate impact in the NWT, it nevertheless sets the standard for pay equity/equal pay for work of equal value regimes across Canada.

In the Northwest Territories 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 GNWT public service employees. This requires that there be no difference in the rate of pay between male and female employees in the same establishment who perform work of equal value.

The *Act* designates three separate establishments covered by the legislation: the Government; the NWT Power Corporation; and teachers covered by the *Public Service Act*. Under the *Act* “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* is concerned with work that, while dissimilar, is equal in “value”. The value of work for this purpose 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 dissimilar but equal in value, the *Act* requires that they receive the same rate of pay.

The *Act* does allow for differences in rate of pay attributable to a seniority system, a merit system, or a system under which earnings are based on quantity or quality of production or performance. It also allows for recognition of differences in cost of living, the existence of a labour shortage in a field, a temporary rehabilitation or training program or a downgrading, reclassification or demotion process.

In addition, the *Act* was amended in 2014 to allow for a Transition Allowance, provided under the Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement of January 25, 2013, to be allowed as a justified difference in the rate of pay for work of equal value.

The *Act* also establishes the position of Equal Pay Commissioner who is charged with the responsibility for receiving complaints from employees who believe that their right to equal pay for work of equal value has been violated. On 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 prepare an investigation report containing recommendations to the parties regarding how to resolve the complaint. If the parties are still unable to agree on a resolution, the dispute is referred to an arbitrator.

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

Questions are sometimes raised regarding the ongoing need for Pay Equity/Equal Pay for Work of Equal Value legislation in Canada, and there are certainly many individual examples where women earn more than their male colleagues. However, statistics identify the continuing existence of a gender pay gap, which, while less than in previous years, nevertheless persists. In 2019 Statistics Canada reported that, in Canada, women working full-time and part-time earn 89 cents for every dollar men make.

In 2015 the UN's Human Rights Committee raised concerns about "persisting inequalities between women and men in Canada including the "high level of the pay gap" and its disproportionate effect on low-income, racialized and Indigenous women. In 2022 the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) ranked Canada as having the eighth worst gender pay gap.

However, there has been some positive movement; within the federal public service, the overall wage gap between men and women has decreased from 10.5% in 2009-2010 to 8.2% in 2019-2020.

So it seems, while there has been significant improvement, there is still work to be done and we cannot afford to become complacent.

II. Activities of the Commissioner During 2022/23

Maintaining the trend from previous years, no formal complaints were received during this year. The only complaint ever sent to the equal Pay Commissioner was filed in 2019. The previous Commissioner, Ms. Joy Noonan, received this

complaint during her term (March 2019). This was investigated and determined to actually be an issue of possible misclassification rather than equal pay as defined in legislation. Consequently, it was resolved informally.

During the year I had the opportunity to meet with a number of current as well as former GNWT employees who had worked on the initial studies that resulted in our current legislation, experts in Job Evaluation, and Senior Managers who deal with the impacts of “equal pay” on an on-going basis.

To date, the prevailing response indicates that the application of equal pay for work of equal value in the GNWT continues to work effectively. Criteria used in the GNWT Job evaluation system: Know How, Problem Solving, Accountability and Working Conditions parallel the criteria used in legislation to determine the value of a job.

While there will always be occasional concerns regarding individual job classifications or pay levels, the current process seems to be effective and responsive to the needs of our northern workforce.

However, while there are no identified concerns, we cannot afford to assume there is no work to be done. This includes quantifying any differences that may exist between male and female salaries in the groups covered by our legislation.

As noted in my previous report, and referenced above, possibly the most significant development in recent years has been the passage and coming into force of the Federal *Pay Equity Act* and its accompanying Regulations. All employers covered by this legislation were given three years to develop and implement proactive pay equity plans. While it has no immediate impact in the NWT, this legislation nevertheless sets the standard for pay equity/equal pay for work of equal value regimes across Canada.

Consequently, as previously recommended by Ms. Noonan it seems that the time may be right to conduct a “maintenance review” of our current system, and ensure that it is in line with standards set in federal legislation. With this in mind, I was able to begin some preliminary work to explore options for conducting such a review and begin discussions with current staff and former employees who worked on the initial studies. Over the next few months I plan to further explore options for conducting such a study.

Unfortunately, I was unable to meet with the Canadian Pay Equity Commissioner, Ms. Karen Jensen, the first Commissioner, was appointed a Judge on the Ontario Superior Court, and a replacement has not yet been hired. I did however have the opportunity to make contact with a senior Federal official in the NWT and will be following up further with them in the coming months.

As noted in my last report, with the office of the NWT Equal Pay Commissioner now located in the Northwest Territories, there is an opportunity for greater focus on the second part of the Equal Pay Commissioner's mandate: to promote awareness and understanding of the right to equal pay for work of equal value. To begin this process I was able to work with Legislative Library staff to develop an Equal Pay Commissioner's web-page and, with Legislative Assembly staff, issue a statement on Equal Pay day in September 2022.

During the coming year I plan to further promote public information regarding Equal Pay for Work of Equal Value in the NWT to help ensure this basic human right is recognized and upheld across the GNWT public service. Given the limited application of NWT legislation regarding pay equity, it will be important to ensure that messaging is clear and an emphasis placed on developing awareness and a commitment to voluntary compliance with the principles, and importance of narrowing, and hopefully, ultimately eliminating the male/female wage gap in the NWT.

In concluding, I wish to thank the Speaker and Members of the Legislative Assembly for their continuing recognition of the importance of equal pay for work of equal value in the GNWT public service, and express my appreciation to the staff of the Clerk's Office and the Legislative Library for their support, as well as GNWT staff, past and present, and others who so willingly shared their time and expertise.

Respectfully submitted on June 16th, 2023.

Bronwyn Watters
NWT Equal Pay Commissioner

Territoires du Nord-Ouest

Commissaire à l'équité salariale

RAPPORT ANNUEL 2022-2023

C'est avec plaisir que je vous présente mon deuxième rapport annuel, qui couvre la période du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2023. 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 à l'équité salariale des TNO. Elle résume le droit à un salaire égal pour un travail égal au Canada et, plus spécifiquement, aux TNO, et décrit le rôle de la commissaire à l'équité salariale des TNO (la commissaire) par rapport à ce droit. Elle donne également un aperçu de la législation fédérale sur l'équité salariale, qui est entrée en vigueur en octobre 2021 et qui a établi une nouvelle norme en la matière au Canada. La deuxième partie présente un compte rendu des activités de la commissaire au cours de l'année.

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

Au Canada, l'équité salariale (un salaire égal pour un travail égal) est un droit de la personne en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les dispositions de la législation en matière de normes d'emploi du gouvernement fédéral sur l'équité salariale exigent que les hommes et les femmes reçoivent un salaire égal lorsqu'ils effectuent le même travail ou un travail substantiellement du même genre. Toutefois, cette législation ne s'applique pas aux employés du GTNO, aux employés du gouvernement fédéral, ou aux travailleurs des industries sous réglementation fédérale, comme les compagnies aériennes, les banques et la plupart des entreprises de télécommunications.

La *Loi sur l'équité salariale* du gouvernement du Canada, qui est entrée en vigueur en octobre 2021, et le règlement qui l'accompagne établissent une

nouvelle norme pour le Canada. « Cette loi a pour objet, d'une part, l'atteinte de l'équité salariale par des moyens proactifs en corrigeant la discrimination systémique fondée sur le sexe qui entache les pratiques et les systèmes de rémunération des employeurs et que subissent les employés occupant des postes dans des catégories d'emploi à prédominance féminine afin qu'ils reçoivent une rémunération égale pour l'exécution d'un travail de valeur égale, tout en tenant compte des divers besoins des employeurs, et, d'autre part, le maintien de l'équité salariale par des moyens proactifs ». (*Loi sur l'équité salariale, L.R.C., 1985, ch. H-6*)

Trois ans ont été donnés à tous les employeurs couverts par cette législation pour élaborer et mettre en œuvre des plans proactifs d'équité salariale. Bien qu'elle n'ait pas d'impact immédiat aux TNO, cette législation établit néanmoins la norme pour les régimes d'équité salariale pour un travail de valeur égale au Canada.

Aux 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 aux employés de la fonction publique du GTNO. Cette dernière stipule qu'il ne devrait y avoir aucune disparité salariale entre les hommes et les femmes qui assument, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

La *Loi* précise qu'elle s'applique à trois institutions distinctes : le gouvernement; la Société d'énergie des TNO; et les enseignants dont l'activité est régie par la *Loi sur la fonction publique*. En vertu de la *Loi*, le terme « rémunération » ne désigne pas seulement le salaire ou la paie, mais aussi toute forme de paiement versée pour l'exécution d'un travail, notamment tous les avantages sociaux, les primes, les indemnités de logement ou d'habillement, etc.

La *Loi* traite aussi de la notion de tâches différentes, mais de valeur équivalente. À cet égard, la valeur des fonctions exécutées par des salariés dans le même établissement est évaluée en fonction des qualifications, des efforts et des responsabilités nécessaires pour leur exécution, compte tenu des conditions de travail. Lorsque, dans un même établissement, des hommes et des femmes effectuent des tâches différentes, mais qui sont d'une valeur équivalente, la *Loi* exige qu'ils reçoivent une rémunération égale.

Elle permet des différences de taux de rémunération attribuables à un système d'ancienneté, à un système de mérite ou à un système dans lequel

les salaires sont basés sur la quantité ou la qualité de la production ou sur le rendement. Elle autorise également les différences liées au coût de la vie, à la 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.

En outre, la *Loi* a été modifiée en 2014 afin de préciser que l'indemnité de transition, prévue par l'Entente de principe sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest du 25 janvier 2013, constitue un écart de rémunération justifié malgré une équivalence de fonctions.

La *Loi* confère au commissaire à l'équité salariale la responsabilité de recevoir les plaintes d'employés qui jugent que leur droit à une rémunération égale pour des fonctions équivalentes n'a pas été respecté.

Si elle reçoit une plainte, la commissaire procède alors à une enquête et peut aider les parties à s'entendre de façon informelle.

Si la démarche n'aboutit pas, le commissaire doit préparer un rapport d'enquête présentant aux deux parties des recommandations pour régler le litige. Si ces dernières ne parviennent toujours pas à un accord, le litige est soumis à un arbitre.

Outre la réception et l'examen des plaintes, la commissaire à l'équité salariale est chargée de promouvoir la sensibilisation au droit à un salaire égal pour un travail égal et d'appuyer sa compréhension.

Des questions sont parfois soulevées quant à la nécessité d'une législation sur l'équité salariale ou sur la rémunération égale pour un travail de valeur égale au Canada, et il existe certainement de nombreux exemples particuliers de femmes qui gagnent plus que leurs collègues masculins. Toutefois, les statistiques révèlent un écart de rémunération entre les hommes et les femmes, qui, s'il est moins important que les années précédentes, n'en persiste pas moins. En 2019, Statistique Canada a indiqué qu'au Canada, les femmes travaillant à temps plein ou à temps partiel gagnent 89 cents pour chaque dollar gagné par les hommes.

En 2015, le Comité des droits de l'homme de l'Organisation de Nations Unies s'est inquiété des « inégalités persistantes entre les femmes et les hommes » au Canada, notamment du « niveau élevé de l'écart de rémunération » et de

ses effets disproportionnés sur les femmes gagnant un faible revenu, les femmes racialisées et les femmes autochtones. En 2022, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a classé le Canada au huitième rang pour ce qui est de l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes.

Toutefois, la situation évolue positivement : au sein de la fonction publique fédérale, l'écart salarial global entre les hommes et les femmes est passé de 10,5 % en 2009-2010 à 8,2 % en 2019-2020.

Même si c'est une bonne amélioration, nous ne devons pas nous contenter de ces résultats et devons poursuivre nos efforts.

II. Activités de la commissaire au cours de l'année 2022-2023

Comme les années précédentes, aucune plainte formelle n'a été reçue au cours de cette année. La seule plainte adressée à la commissaire à l'équité salariale a été déposée en 2019. La précédente commissaire, Mme Joy Noonan, a reçu cette plainte au cours de son mandat en mars 2019. Après enquête, il s'est avéré qu'il s'agissait probablement d'une mauvaise classification de poste plutôt que d'un problème d'équité salariale au sens de la loi. Par conséquent, le problème a été résolu de manière informelle.

Au cours de l'année, j'ai eu l'occasion de rencontrer plusieurs employés du GTNO, actuels et anciens, qui ont travaillé sur les premières études ayant conduit à la législation actuelle : des experts en évaluation des emplois et des cadres supérieurs qui sont perpétuellement confrontés aux retombées de « l'équité salariale ».

À ce jour, l'opinion la plus répandue est que le principe « à travail égal, salaire égal » continue d'être bien appliqué au GTNO. Utilisés dans le système d'évaluation des emplois du GTNO : le savoir-faire, la résolution de problèmes, la responsabilité et les conditions de travail sont autant de critères sur lesquels la législation s'appuie pour déterminer la valeur d'un emploi.

Même si les classifications d'emploi ou les niveaux de rémunération individuels soulèvent toujours des préoccupations ponctuelles, il semble que le processus actuel soit efficace et qu'il réponde aux besoins de notre main-d'œuvre ténnoise.

Cependant, bien qu'aucun problème n'ait été relevé, nous ne pouvons conclure que nous n'avons rien à faire. Il nous faut notamment évaluer toute différence potentielle entre les salaires des hommes et des femmes dans les groupes couverts par notre législation.

Comme je l'ai indiqué dans mon précédent rapport et comme je l'ai mentionné plus haut, l'adoption et l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équité salariale* du gouvernement du Canada et des règlements qui l'accompagnent constituent sans doute l'événement le plus marquant de ces dernières années. Trois ans ont été donnés à tous les employeurs couverts par cette législation pour élaborer et mettre en œuvre des plans proactifs d'équité salariale.

Bien qu'elle n'ait pas d'impact immédiat aux TNO, cette Loi établit néanmoins la norme pour les régimes d'équité salariale pour un travail de valeur égale au Canada. Par conséquent, comme l'a déjà recommandé Mme Noonan, il semble que le moment soit venu de procéder à une « révision de routine » de notre système pour nous assurer qu'il est conforme aux normes fixées par la législation fédérale. Dans cette optique, j'ai pu entamer des travaux préliminaires afin d'explorer les possibilités de mener une telle révision et j'ai amorcé des discussions avec le personnel actuel et d'anciens employés qui ont travaillé sur les premières études. Au cours des prochains mois, j'ai l'intention d'explorer davantage les possibilités de mener cette révision.

Malheureusement, je n'ai pas pu rencontrer la commissaire canadienne à l'équité salariale, Mme Karen Jensen. La première commissaire a été nommée juge à la Cour supérieure de justice de l'Ontario, et personne n'a pas encore été engagé pour la remplacer. J'ai toutefois eu l'occasion d'entrer en contact avec un haut fonctionnaire fédéral aux TNO et je poursuivrai le suivi avec lui dans les mois à venir.

Comme indiqué dans mon précédent rapport, le bureau du commissaire à l'équité salariale étant maintenant situé aux Territoires du Nord-Ouest, je peux désormais me concentrer davantage sur la deuxième partie de mon mandat : promouvoir la sensibilisation au droit à un salaire égal pour un travail égal et appuyer sa compréhension. Pour commencer, j'ai pu travailler avec le personnel de la bibliothèque de l'Assemblée législative pour créer une page Web du commissaire à l'équité salariale et, avec le personnel de l'Assemblée législative, publier une déclaration à l'occasion de la journée de l'équité salariale en septembre 2022.

Au cours de l'année à venir, j'ai l'intention de continuer à promouvoir l'information du public sur le droit à un salaire égal pour un travail égal aux TNO afin de veiller à ce que ce droit humain fondamental soit reconnu et respecté dans l'ensemble de la fonction publique du GTNO. Étant donné l'application limitée de la législation des TNO en matière d'équité salariale, il sera important de veiller à ce que les messages soient clairs et à ce que l'accent soit mis sur la sensibilisation, le respect volontaire des principes et l'importance de corriger et, espérons-le, d'éliminer l'écart salarial entre les hommes et les femmes aux TNO.

En conclusion, je tiens à remercier le président et les membres de l'Assemblée législative de continuer à reconnaître l'importance d'un salaire égal pour un travail égal dans la fonction publique du GTNO, et exprime ma gratitude au personnel du Bureau du greffier et à celui de la bibliothèque de l'Assemblée législative pour leur soutien, ainsi qu'au personnel du GTNO, ancien et actuel, et aux autres personnes qui ont si volontiers offert leur temps et leur expertise.

Le tout respectueusement soumis le 16 juin 2023.

Bronwyn Watters
Commissaire à l'intégrité salariale des TNO