



Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes
Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen
Rat für Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen

**AVIS N° 23 DU 12 MARS 1999 DU CONSEIL DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES CONCERNANT
LE PRINCIPE D'UN SALAIRE ÉGAL POUR UN TRAVAIL DE VALEUR ÉGALE ET L'ÉVALUATION
DE FONCTIONS**

AVIS N° 23 DU 12 MARS 1999 DU CONSEIL DE L'EGALITE DES CHANCES CONCERNANT LE PRINCIPE D'UN SALAIRE EGAL POUR UN TRAVAIL DE VALEUR EGALE ET L'EVALUATION DE FONCTIONS

1. Introduction.

Dans son avis n°8 du 24 mai 1996, le Conseil a examiné en profondeur la problématique de l'égalité de salaires entre hommes et femmes. L'avis portait sur le contenu des actions et mesures (mise en lumière des mécanismes déterminants pour que la promotion des salaires s'opère de manière sexuellement neutre, élimination des obstacles en matière de charge de la preuve et respect de la loi) et sur le rôle des différentes institutions et organisations (partenaires sociaux, ministères, entreprises) afin de combler le fossé salarial.

L'avis recommande d'assurer la transparence de la classification des fonctions et des salaires en la faisant connaître dans l'entreprise à l'aide du règlement de travail. Pour les cas de litiges, il recommande la mise en place d'une assistance spécifique ou d'un organe de conseil indépendant. L'avis fait référence à des modèles étrangers, comme ceux des Pays-Bas et d'Irlande.

Sur la base de l'avis n°8, un projet de recherche intitulé « *De la classification à la rémunération* » a été introduit par le Cabinet de la Ministre chargée de la Politique d'égalité des chances en collaboration avec le Conseil de l'Égalité des Chances, dans le cadre du Quatrième Programme d'Action de l'Union européenne. Le projet s'est donné pour objectifs d'examiner et de comparer les bonnes pratiques en vigueur en Irlande, en Finlande et aux Pays-Bas en matière de "salaire égal pour un travail de valeur égale" par rapport à la situation belge, afin de pouvoir stimuler les politiques en la matière. Une attention spécifique a été ainsi portée à la classification de fonctions et à la discrimination fondée sur le sexe dans les systèmes d'évaluation de fonctions, à une approche préventive lors de l'élaboration de CCT en matière d'évaluation de fonctions et au développement d'organes d'expertise indépendants pour les cas de conflit.

A la suite du projet, des mesures concrètes ont été prises dans l'avant-projet de loi sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes au travail, en ce qui concerne la classification des professions (article 15) [et le droit d'ester en justice reconnu aux groupes d'intérêt (article 23)]. Le Conseil attire l'attention sur ces points dans sa recommandation du 25 juin 1998 concernant cet avant-projet de loi, dans laquelle il a commenté les articles en question.

2. Les faiblesses du système belge en matière d'égalité de rémunération, tels que les a fait apparaître le projet de recherche.

Dans le cadre du projet de recherche « *De la classification à la rémunération* », a été établi l'inventaire suivant des faiblesses du système belge en matière d'égalité de rémunération, en ce qui concerne le secteur privé.

Il faut constater que la Belgique possède une législation détaillée dans le domaine de l'égalité de rémunération. Plus spécifiquement en matière d'évaluation de fonctions, la CCT n°25 dispose même explicitement qu'"*en aucun cas, les systèmes d'évaluation des fonctions ne peuvent entraîner de discrimination, ni dans le choix des critères, ni dans leur pondération, ni dans le système de transposition des valeurs d'évaluation en composantes de la rémunération*". Cette disposition de la CCT n°25 ressortit au principe général, développé par la suite dans le Titre V de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, selon lequel l'égalité de traitement doit être garantie dans toutes les dispositions et pratiques concernant les conditions de travail, dont font également partie le salaire et la classification des fonctions.

Quoique la Belgique connaisse donc une législation substantiellement satisfaisante en matière d'égalité de rémunération, dans la pratique il faut cependant constater la persistance d'un écart

considérable entre les salaires des travailleurs masculins et féminins (20,56% en ce qui concerne les ouvrières et 29,93% en ce qui concerne les employées - voir tableau). Une part non négligeable de cet écart salarial ne peut être expliquée par des facteurs dits « objectifs » et doit être liée à des mécanismes cachés de discrimination dans les systèmes d'évaluation de fonctions et les classifications de fonctions qui en résultent.

Tableau : Rapport entre les gains bruts des femmes et des hommes - Toute l'industrie - Salaires des femmes exprimés en pourcentage des salaires des hommes

	1977	1981	1985	1989	1991	1993	1995	avril 1996
Ouvrières (gains horaires bruts)	70,45%	72,00%	74,61%	74,28%	75,33%	74,99%	79,41%	79,44%
Employées (gains mensuels bruts)	60,09%	59,89%	62,15%	64,40%	64,20%	65,18%	70,26%	70,07%

Sources : La politique fédérale de l'emploi - Rapport d'évaluation 1997; I.N.S.

Caractéristique belge, la plupart des classifications de fonctions sont élaborées au niveau sectoriel, après application d'un système d'évaluation de fonctions négocié par les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs. Souvent, ces classifications de fonctions sectorielles comportent des éléments discriminatoires ou sont rédigées de manière trop vague, ce qui permet à l'employeur individuel de discriminer, sciemment ou non. En outre, dans de nombreux cas, les critères et les facteurs de pondération du système d'évaluation de fonctions sont également négociés, de sorte que des distorsions apparaissent là aussi.

Pour pouvoir déterminer de manière adéquate si un système d'évaluation et de classification de fonctions est sexuellement discriminatoire, il faut posséder une certaine expertise en la matière. Les agents de l'Inspection des Lois sociales, chargés du contrôle de l'exécution du Titre V, ne disposent en général pas de l'expertise nécessaire sur ce plan et n'ont en outre pas toujours le temps ni les moyens de mener une enquête approfondie. En tant que membres de l'inspection du travail, ils doivent en effet contrôler le respect de nombreuses autres lois sociales, auxquelles les autorités attachent parfois plus d'importance.

On constate donc que malgré le fait que la réglementation en matière d'égalité de rémunération soit pourvue de sanctions pénales, la discrimination en matière d'évaluation de fonctions ne fait pratiquement pas l'objet de procès-verbaux établis par les membres de l'inspection du travail compétente. La seule possibilité qui reste ouverte à la travailleuse lésée consiste à faire valoir ses droits au plan civil et à engager une action en justice devant la juridiction compétente en vertu de l'art. 131 de la Loi de réorientation économique et de l'art. 5 de la CCT n° 25.

Mais dans cette hypothèse également, on se heurte aux mêmes problèmes dus au manque de connaissances et d'information. Dans la plupart des entreprises, les travailleurs ne connaissent pas le système utilisé pour l'évaluation de fonctions ni la classification qui en résulte et qui leur est appliquée. En outre, il s'avère que l'existence de la législation en matière d'égalité de rémunération est à peine connue des travailleurs. De ce fait, pratiquement aucune plainte n'est formulée, quoique l'on puisse affirmer avec assurance que bon nombre de classifications de fonctions en Belgique sont critiquables (ainsi il apparaît que 16% seulement de l'ensemble des classifications sectorielles reposent sur un système analytique, alors qu'il est généralement reconnu que ce sont de tels systèmes qui offrent les meilleures garanties de traitement égal entre hommes et femmes dans l'élaboration d'une classification de fonctions - voir : Vanderhallen, P., *Dienstbodes en huismeesters: gelijk loon voor gelijk(w)aardig werk?*, Leuven, HIVA, 1997, p. 54).

Mais le problème va plus loin que la simple sous-information des travailleurs individuels. Apuès des syndicats également, l'expertise juridique nécessaire, qui peut lier et confronter la pratique concrète de l'évaluation de fonctions aux règles juridiques en matière d'égalité de rémunération, n'est pas

toujours présente. En outre, la stabilité du modèle social belge de concertation conduit parfois à l'inertie au sein des négociations collectives, de sorte que les transformations des classifications de fonctions existantes (vieilles) n'aboutissent que très lentement.

La travailleuse peut évidemment essayer d'entamer elle-même une procédure judiciaire afin de faire valoir ses droits, mais dans ce cas également - a fortiori - ni les avocats, ni les magistrats ne comprennent l'évaluation de fonctions et la discrimination dans les systèmes d'évaluation de fonctions. Pour remédier à ce manque de connaissance et de savoir-faire technique, la loi a prévu que le tribunal puisse demander un avis d'expert à la Commission du Travail des femmes ou à une commission paritaire spécialisée créée par la CCT n° 25. Dans la pratique cependant, il est apparu que ces deux organes n'ont jamais fonctionné correctement sur ce plan, d'une part parce qu'ils n'ont jamais été suffisamment connus du pouvoir judiciaire, d'autre part parce qu'il ne sont pas organisés de manière permanente (dans le cas de la Commission paritaire spécialisée) et n'ont jamais eu les moyens d'acquérir l'expertise nécessaire, en tout cas pas sur le plan de l'évaluation de fonctions. Cette absence d'avis émanant d'experts dans les questions d'évaluation de fonctions est néfaste pour la femme qui engage une action, étant donné qu'elle ne sera jamais capable de démontrer seule le caractère discriminatoire d'une classification de fonctions particulière.

En conclusion, dès lors, la travailleuse est trop isolée juridiquement pour pouvoir lutter efficacement contre la discrimination dans l'évaluation de fonctions. Si l'on ajoute le manque d'information et le fait qu'une pression sociale s'exerce aussi sur la femme pour qu'elle n'entame pas de procédure, on comprendra pourquoi si peu d'actions en justice sont engagées dans le domaine de l'égalité de rémunération et de l'évaluation de fonctions.

3. Avis.

Le Conseil a pris connaissance des conclusions du projet "*De la classification à la rémunération*" et y souscrit totalement. Pour mieux les faire connaître, le Conseil reprend les principales conclusions dans un avis.

La préférence du Conseil va en premier lieu à une approche préventive comme l'information, la formation et le soutien des partenaires sociaux, des travailleur(se)s individuel(le)s et de l'entreprise. Ce n'est que si une telle approche échoue, qu'il faudra envisager l'institution d'un organe d'avis indépendant et la possibilité d'actions collectives menées par des groupements d'intérêts.

Sur la base du projet de recherche, le Conseil émet l'avis suivant :

Mesures dans le domaine de la diffusion d'informations.

Un des points névralgiques en matière de discrimination salariale est le manque d'information du travailleur individuel concernant la dénomination de sa fonction et la place de celle-ci dans la classification de l'entreprise.

A cet égard, les mesures suivantes peuvent être envisagées:

- obligation de mentionner la dénomination de fonction exacte (c'est-à-dire la dénomination de fonction telle qu'elle apparaît dans la classification des fonctions de l'entreprise) dans divers documents, tels que la carte d'identité sociale, le contrat de travail, les fiches de salaire individuelles;
- obligation de joindre la classification des fonctions de l'entreprise au contrat de travail;
- contrôle systématique par l'Inspection des Lois sociales du respect de ces principes relatifs à l'information des travailleurs.

Au niveau politique également, il importe de disposer d'informations exactes et récentes concernant des phénomènes tels que le fossé salarial entre hommes et femmes et la ségrégation entre les sexes sur le marché du travail. Afin de pouvoir suivre de près les évolutions dans ce

domaine, il se recommande d'effectuer en Belgique une enquête approfondie concernant les conditions de travail, qui comprendrait également une investigation relative aux salaires (voir également Vanderhallen, P., *op.cit.*, p. 16-17).

Approche préventive lors de l'élaboration de CCT relatives à l'évaluation de fonctions.

- En ce qui concerne l'aspect "approche préventive", il est d'abord utile d'attirer l'attention sur la philosophie de la nouvelle disposition concernant la classification de fonctions que contient l'actuel avant-projet de loi sur l'égalité de traitement : en l'absence d'action des partenaires sociaux, les autorités peuvent elles-mêmes fixer les conditions que doivent remplir les systèmes d'évaluation de fonctions.

Cette disposition trouve son origine dans les bonnes pratiques en vigueur en Finlande où les partenaires sociaux nationaux se sont unis au sein d'un *Job Evaluation Working Group* afin de mettre en oeuvre globalement des classifications de fonctions analytiques et sexuellement neutres dans tous les secteurs de l'économie finlandaise. Une liste de conditions auxquelles les systèmes doivent répondre pour être sexuellement neutres a ainsi été établie par le groupe de travail.

Une telle énumération de conditions figure également dans les méthodes de détermination de la neutralité sexuelle utilisées aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Une distinction est opérée dans ces méthodes entre, d'une part, les exigences *techniques* et, d'autre part, les exigences spécifiques de *neutralité sexuelle*. La description de ces méthodes est jointe en annexe.

Le Conseil engage les partenaires sociaux belges à s'inspirer de ces exemples étrangers pour commencer à réviser dans leur ensemble les classifications de fonctions existantes en Belgique. A cette fin, il recommande d'instaurer un système analytique dans tous les secteurs où il n'en existe pas encore. (voir l'inventaire des classifications sectorielles dans Vanderhallen, P., *op.cit.*, p. 70 et suiv.).

- Dans le cadre d'une approche préventive, il faut examiner d'une manière plus générale le problème de la conformité des CCT aux normes juridiques supérieures. Actuellement, les CCT sectorielles sont surtout contrôlées quant à leur validité formelle (date, signatures requises, etc.), bien qu'en principe un contrôle interne soit également possible, c'est-à-dire un contrôle quant à la conformité de la CCT aux normes juridiques supérieures (parmi lesquelles le titre V de la loi de réorientation économique et la législation européenne en matière d'égalité de rémunération et de traitement). Ce contrôle interne est toutefois entravé par un manque d'effectifs au Service des Relations collectives de travail. Le Conseil recommande donc que soient engagés au sein de ce service un certain nombre d'experts supplémentaires, qui pourraient se concentrer sur le contrôle interne; ces personnes devraient être suffisamment convaincues de l'utilité des systèmes d'évaluation de fonctions.

Dans un stade ultérieur, le pouvoir judiciaire peut également être associé au contrôle interne des CCT. A cet égard l'on peut prévoir, par analogie avec l'Irlande, la possibilité pour le juge d'ordonner aux parties concernées d'améliorer une CCT et de l'adapter en cas de contradiction avec les normes juridiques supérieures.

3. Organisation de formations en matière d'évaluation des fonctions.

Le Conseil souligne à nouveau qu'il importe d'organiser des formations en matière d'évaluation des fonctions à l'initiative des membres de l'Inspection des Lois sociales, des conciliateurs sociaux, des conseillers juridiques des partenaires sociaux et éventuellement du monde juridique (juges et barreau). En ce qui concerne ce dernier public on pourrait également songer à un manuel expliquant les avis d'experts en matière d'évaluation de fonctions.

Le Conseil constate également que la grande majorité de la littérature en matière d'évaluation de fonctions est rédigée en néerlandais ou en anglais (en raison du fait que l'évaluation de fonctions est surtout répandue aux Pays-Bas et dans les pays anglo-saxons). Il attire l'attention sur le bilinguisme que connaît la Belgique et insiste pour que, dans notre pays, l'ensemble des moyens didactiques concernant l'évaluation de fonctions soient également rendus disponibles en français.

4. Loi d'établissement pour les gestionnaires de systèmes.

Une autre mesure qui peut être envisagée porte sur la création d'une loi d'établissement pour les bureaux d'évaluation de fonctions (gestionnaires de systèmes). Cette loi pourrait énumérer les critères auxquels un système doit satisfaire pour recevoir l'agrément: outre des critères de qualité technique, des critères de neutralité sexuelle peuvent également y figurer. Le Conseil renvoie à cet égard aux conditions qui résultent des méthodes de détermination de neutralité sexuelle des Pays-Bas et du Royaume-Uni (*en annexe*).

Le Conseil insiste sur le fait que l'institution d'une éventuelle procédure d'agrément relève des compétences des autorités fédérales et que sa mise en oeuvre revient au Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail.

5. Intervention d'un organe consultatif indépendant et spécialisé.

La mise sur pied d'un organe d'avis indépendant et spécialisé semble, pour le Conseil, la manière la plus appropriée de faire face aux problèmes décrits ci-dessus quant aux carences d'information et d'expertise. Cet organe prêterait assistance aux cours et tribunaux. Une telle possibilité existe certes déjà dans notre pays, sous la forme de la Commission spéciale ad hoc instituée au sein du C.N.T. et de la Commission du Travail des femmes, mais jusqu'à ce jour, ces commissions n'ont jamais fonctionné comme il se doit parce que:

- les juges et les avocats ne les connaissent pas (ceci est également dû à la rareté des procédures en discrimination) ;
- elles n'ont pas de structure d'organisation permanente ;
- elles ne disposent pas de moyens de fonctionnement ni de compétences suffisants ;
- les juges ne sont pas tenus de demander un avis.

L'exemple de la Commission néerlandaise *Egalité de traitement* (CGB = *Commissie gelijke behandeling*) peut servir de source d'inspiration. Cette Commission est composée de 9 membres indépendants, exclusivement choisis en fonction de leur compétence dans le domaine de l'égalité de traitement. Tant un travailleur individuel qu'une organisation syndicale ou un employeur peuvent demander l'avis de la CGB. En outre, la CGB peut également entamer une enquête de sa propre initiative et en présenter les résultats au juge.

L'intervention d'un tel organe présente l'avantage que la procédure est gratuite et accessible à tous. Une femme ne s'adressera peut-être pas facilement à un avocat, mais bien à la CGB. La charge de la preuve est en outre assez légère. La travailleuse doit simplement désigner un collègue ("comparateur") et déclarer que le salaire de celui-ci est plus élevé pour un travail équivalent. La CGB entame alors une enquête, à laquelle l'employeur doit collaborer, sinon il risque une sanction.

Aux Pays-Bas, l'enquête de la CGB s'effectue toujours en collaboration avec les membres de l'Inspection du travail. On trouve dans ce service un certain nombre de personnes particulièrement compétentes dans le domaine de l'évaluation des fonctions. Elles ont développé une méthode permettant de contrôler les systèmes quant à leur neutralité au point de vue sexuel (*en annexe*). La discrimination dans les systèmes d'évaluation de fonctions peut ainsi être constatée et combattue d'une manière assez systématique.

Les avantages du modèle néerlandais sont multiples. En premier lieu, les avis de l'organe consultatif semblent revêtir une grande valeur morale auprès des tribunaux. La compétence et l'impartialité de ses membres sont en effet incontestables. En outre, la charge des tribunaux en est allégée. Avec un peu d'inventivité, l'efficacité d'une telle commission peut encore être renforcée. L'on pourrait ainsi obliger le juge à ne s'écarter de l'avis que moyennant une motivation expresse. De cette manière, la charge de la preuve est transférée à l'employeur. Dans tous les cas, il faut éviter que, dans une affaire ayant trait à l'égalité de rémunérations et à l'évaluation de fonctions, le juge demande l'avis du bureau d'évaluation de fonctions lui-même (le gestionnaire de système), puisqu'il est directement impliqué.

6. Action collective menée par un organe public de défense d'intérêts

Un problème important qui se pose en matière de discrimination salariale consiste en ce que les travailleurs individuels sont souvent isolés pour entamer une procédure. Une solution possible à ce problème est l'action collective, c'est-à-dire la possibilité pour des groupements d'intérêt d'obtenir en justice, au bénéfice (d'un groupe) d'individus, le respect de la législation en matière d'égalité de traitement.

A cet égard, le Conseil est partisan d'une institution publique de défense des intérêts. Il se réfère à l'*Employment Equality Agency* en Irlande et à l'*Equality Ombudsman Office* en Finlande. Ces organes peuvent donner des avis juridiques à des individus au sujet de plaintes concrètes et au sujet du contenu de la loi. Ils ont également compétence pour représenter des individus dans une procédure devant le tribunal. En Irlande, la E.E.A. peut même envoyer aux employeurs dans des cas de discrimination manifeste, des mises en demeure qui peuvent être sanctionnées par le tribunal en cas de non-observation.

Il faut noter qu'un tel organe public existe déjà également en Belgique, mais uniquement dans le domaine de la législation de lutte contre le racisme. L'on peut envisager une institution analogue dans celui de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes. En pareil cas, il faut également consacrer l'attention nécessaire à une protection efficace contre le licenciement, en particulier contre le licenciement en représailles.

4. Secteur public.

Bien que le secteur public ne fasse pas l'objet du présent avis, le Conseil veut cependant insister sur le fait que les diverses autorités ont une responsabilité en matière d'égalité de rémunération. Certaines des recommandations leur sont dès lors également destinées, particulièrement ce qui est mentionné au point 3 qui précède.

5. En conclusion.

Le Conseil apportera sa pleine collaboration en vue de la mise en oeuvre des mesures recommandées; il souhaite être informé des actions qui seront prises en exécution du présent avis.