



Avis n°172 du 9 février 2024 du Bureau du Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes, relatif à la Directive 2023/970 du 10 mai 2023 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit (JO 17 mai 2023)

Suivi des avis du Conseil n°155 du 25 juin 2021 et n°161 du 22 octobre 2021

1. Antécédents - contexte

Législation

L'**avis n°172** concernant la Directive 2023/970 du 10 mai 2023 relative à l'égalité de rémunération, à la transparence des rémunérations et aux mécanismes d'application du droit a été rendu d'initiative par le Conseil de l'Égalité des Chances. Il s'adresse à tou-te-s les ministres responsables politiques de tous les niveaux qui sont concerné-e-s par la transposition de la directive.

Le **4 mars 2021**, la Commission européenne a présenté au Conseil et au Parlement européens **une proposition de directive sur l'égalité salariale** comportant deux éléments fondamentaux : des mesures visant à rendre transparents les salaires et la structure salariale, et à offrir un meilleur accès à la justice aux victimes de discrimination.

Le Conseil de l'Égalité des Chances a rendu l'**avis n°155** le **25 juin 2021** et l'**avis n°161** le **22 octobre 2021**. Ces avis ont analysé la proposition de directive et mis en évidence divers leviers et opportunités pour combler les inégalités salariales, tels que les engagements de l'accord de gouvernement 2020 concernant la lutte contre l'écart salarial et la décision du 6 décembre 2019 du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe sur l'insuffisance de la transparence des salaires en Belgique. L'avis n°161 comporte une analyse détaillée article par article.

Le présent avis n°172 est le prolongement des avis n°155 et n°161. **Les trois avis forment un tout.**

La directive 2023/970 donne dans ses considérants un aperçu impressionnant des fondements européens, des directives et de la jurisprudence de la CJ en matière d'égalité salariale. Il importe de mentionner la Directive 2006/54/CE, car elle contient des dispositions sur l'égalité de rémunération dont il subsiste une certaine application parallèle avec la nouvelle directive.

La législation belge en matière d'égalité salariale se trouve dans la **CCT n°25 du 15 octobre 1975** du CNT, dans la Loi Genre **du 10 mai 2007** et dans la **loi du 22 avril 2012** visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes. Il convient également de mentionner la loi du **7 octobre 2022** visant à transposer la Directive 2019/1152 relative à des conditions de travail

transparentes et prévisibles, dont l'article 4, §2, 6° contient des dispositions relatives à l'information obligatoire du-de la travailleur-se à propos de son salaire (note de bas de page). De même, la **loi du 3 octobre 2022** portant des dispositions diverses relatives au travail qui, en exécution de son Chapitre 11 - Monitoring de la diversité dans les secteurs d'activités et les entreprises, impose l'obligation d'établir des fiches sectorielles tous les deux ans et, éventuellement, un plan d'action si l'analyse de la diversité montre que les différences entre les hommes et les femmes sont trop importantes.

Les Directives antérieures à la 2023/970, la liste de la jurisprudence de la CJ et la législation fédérale belge sur l'égalité de rémunération figurent dans leur intégralité dans la *Documentation de base*, une publication du Conseil de l'Égalité des Chances. Celle-ci peut également être consultée en ligne (<https://conseildelegalite.be/>). La publication peut également être consultée en ligne sur le site de l'IEFH.

- **Quelques données chiffrées**

Dans le rapport 2023 (données 2021) de l'IEFH sur l'écart salarial, préparé en collaboration avec le SPF ETCS, l'écart est de 8%. Ce résultat place la Belgique bien en dessous de la moyenne européenne de 16%. Mais l'écart salarial basé sur le salaire horaire ne dit pas tout. Lorsque l'écart salarial est calculé sur la base des salaires annuels et tient compte du travail à temps partiel, l'écart salarial est beaucoup plus important (22%) et on observe une absence de progrès ces dernières années.

Une grande partie de l'explication de l'écart salarial réside donc dans le travail à temps partiel, avec toujours une prédominance des femmes. Parmi les femmes, 40,7% travaillent à temps partiel, contre seulement 11,9% des travailleurs masculins (Statbel fgov). Le marché du travail belge est fortement ségrégué et il n'y a que peu ou pas d'évolution.

Les données relatives à l'inégalité salariale sont bonnes en Belgique, mais connaissent une certaine stagnation depuis quelques années. C'est pourquoi la recherche d'une approche sur mesure sera abordée plus loin.

Pour obtenir des chiffres récents sur l'inégalité salariale, nous renvoyons vers des publications récentes¹.

¹ Les rapports extensifs sur l'écart salarial établis tous les quatre ans en collaboration avec le SPF ETCS. Le dernier rapport date de 2021 et il peut être consulté sur le site suivant : https://igvm-iefh.belgium.be/fr/publications/lecart_salarial_entre_les_femmes_et_les_hommes_en_belgique_rapport_2021

Chaque année, l'IEFH publie les chiffres de l'écart salarial sur la base des données de l'ONSS. Les chiffres les plus récents datent de juin de cette année. https://igvm-iefh.belgium.be/fr/publications/lecart_salarial_entre_les_femmes_et_les_hommes_en_belgique_rapport_2023

Conférence annuelle sur l'emploi le 21 septembre 2023:

[Présentation du rapport sur la participation des femmes au marché du travail - Steven Vanackere.pdf](#) (PDF, 2.91 Mo)

[Quel partage du temps de travail Retour sur l'emploi à temps partiel - Dominique Devos.pdf](#) (PDF, 326.42 Ko)

[Monitoring de la diversité au niveau sectoriel – Valérie Gilbert.pdf](#) (PDF, 1.01 Mo)

2. Objet et contenu de la Directive 2023/970

La Directive visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit a été formellement adoptée le 10 mai 2023 et publiée au JO du 17 mai 2023

L'objectif et le contenu de la Directive ont été traités de manière détaillée dans les avis du Conseil de l'Égalité des Chances, n°155 du 25 juin 2021 et n°161 du 22 octobre 2021. Les deux avis peuvent être consultés sur le site web du Conseil.

Il est intéressant de constater que ces avis ont trouvé certaines réponses dans le texte définitif de la Directive, notamment :

- le bon endroit pour la concertation sociale (avis n°155) : considérant 64 et articles 13 et 33 de la Directive

- la définition du « travail de valeur égale » (avis n°155) : l'article 3 de la Directive contient une définition du « travail de même valeur » et l'article 4 de la Directive requiert que les États membres veillent à ce que des outils ou des méthodes analytiques soient disponibles pour évaluer et comparer la valeur du travail. L'absence de cette définition dans la Loi Genre a déjà été soulignée à plusieurs reprises dans le passé (avis n°161).

Une comparaison du travail de valeur égale à travers les secteurs n'est pas prévue, alors qu'il s'agissait d'une option initiale de la Commission (avis n°161)

- une clause de non-régression (avis n°155) est incluse dans l'article 27 de la Directive.

3. Avis

Le Conseil de l'Égalité des Chances renvoie aux recommandations qu'il a formulées dans ses avis n°155 et n°161 et formule l'avis complémentaire suivant.:

3.1 Lancement en temps utile du processus de transposition en droit belge

La transposition de la Directive est un exercice difficile et complexe, pour de nombreuses raisons. Tout d'abord, la question de l'égalité salariale est une priorité du dialogue social. Il faudra prévoir suffisamment de temps pour consulter le CNT. Avec le Conseil central de l'Économie, le CNT a récemment exprimé son intention d'entamer prochainement les travaux relatifs à la transposition de la Directive 2023/970 (avis n° 2392 du décembre 2023). Le CNT et le CCE demandent à être tenus informés de l'analyse d'impact établie par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.

Ensuite, il faut tenir compte de la répartition des compétences. D'abord, les différentes compétences au niveau fédéral et ensuite les différentes compétences entre le niveau fédéral, les Communautés et les Régions. Les mesures visent tant le niveau interprofessionnel que le niveau des secteurs et des entreprises. Le secteur privé et le secteur public sont couverts par le champ d'application.

Une première analyse de la législation existante montre déjà que pratiquement tous les articles de la Directive entraîneront une modification de la législation belge existante.

Transposer pour le 7 juin 2026 semble à première vue suffisant. Mais si l'on tient compte de la complexité de la situation en Belgique et de l'année électorale 2024, au cours de laquelle la machine législative sera arrêtée pendant au moins quelques mois, on obtient une vision très différente d'un calendrier réaliste.

Afin de ne pas enchaîner les retards, le Conseil recommande d'entreprendre dès maintenant des travaux préparatoires urgents, de créer des groupes de travail et de désigner un organe faitier- responsable pour donner l'impulsion nécessaire et surveiller le calendrier. (secrétaire d'État à l'Égalité des chances).

3.2 Disposition de non-régression (art. 27 de la Directive)

L'article 27 comprend une disposition de non-régression. Cela signifie, par exemple, que les règles belges actuelles relatives au rapport et au plan d'action pour les entreprises de moins de 250 travailleur-se-s continueront à s'appliquer. Pour la Belgique, il s'agit là d'un article particulièrement important parce qu'en Belgique, le bilan social est déposé chaque année auprès de la Banque nationale. Le rapport d'analyse des rémunérations est biennal pour les entreprises à partir de 50 travailleur-se-s (formulaire abrégé) et à partir de 100 travailleur-se-s (formulaire complet).

Également selon l'article 27, les États-membres sont libres d'aller plus loin que la Directive.

3.3 Définitions : un salaire égal pour un travail égal ou de valeur égale

Le fait qu'il y aura des définitions juridiques des termes « salaire égal, salaire égal pour un travail égal ou un travail de valeur égale » est un progrès considérable pour l'application de la législation et des obligations à tous les niveaux. Concrètement, les définitions dans les différents dispositifs belges devront être revues, notamment dans la CCT n°25, la Loi Genre du 10 mai 2007 et la Loi Écart salarial du 22 avril 2012 (actuellement intégrée, pour l'essentiel, dans diverses législations : conseils d'entreprise, bilan social, etc.). Depuis 2008, la lacune dans la Loi Genre due à l'absence de formulation correcte a déjà été signalée à plusieurs reprises.

Le Conseil estime que l'élaboration d'outils analytiques et d'une méthodologie (art. 4.2) pour soutenir et accompagner l'évaluation de la valeur du travail conformément aux critères établis à l'article 4.4, de la Directive pourrait être une tâche pour l'IEFH. Le SPF ETCS, en particulier la Direction générale des Relations collectives de travail, devra également tenir compte du régime plus strict concernant les classifications neutres sur le plan du genre.

Il se recommande aussi d'adapter la loi du 7 octobre 2022 concernant des conditions de travail transparentes et prévisibles (qui exécute la Directive 2019/1152) en renvoyant aux définitions de la Loi Genre modifiée dans l'art. 4, §2, 6° (élément « rémunération ») de cette loi..

3.4 Champ d'application : secteurs privé et public

Les directives européennes s'appliquent tant au secteur public qu'au secteur privé. En conséquence, et après concertation avec les organisations syndicales du secteur public, le Conseil adresse les recommandations suivantes aux autorités compétentes :

- * adapter les législations anti-discrimination, comme exposé ci-dessus, en ce qui concerne la définition d'un « travail de valeur égale » ;

- * transposer, lorsque cela est nécessaire, dans leur législation des éléments qui, jusqu'à présent, n'étaient réglementés et applicables que dans le secteur privé, par exemple le bilan social. Une recherche sur l'application de mécanismes qui n'existent pas dans le secteur public s'impose. D'autant plus que les autorités ont une fonction d'exemple. Mais l'autonomie des différents niveaux comme le fédéral et celui des Communautés et Régions requiert des négociations opportunes en vue d'une transposition la plus homogène possible de la Directive.

Le Conseil rappelle également que chaque entité fédérée est responsable de la mise en œuvre de la directive dans ses services et dans ceux dont elle a la tutelle.

Quant aux services fédéraux, la meilleure suggestion de préparation est un dialogue général entre les autorités et les syndicats représentatifs, à la lumière de ce qui a été fait pour le secteur privé dans la loi de 2012. En outre, les futurs projets de loi et d'AR devront être négociés conformément aux différents statuts syndicaux légaux.

3.5. Partage/renversement de la charge de la preuve

L'impact des nouvelles règles sur la charge de la preuve doit faire l'objet d'un examen. Les textes de la directive 2006/54/CE et de la nouvelle directive ne sont pas les mêmes (art. 19 de 2006/54 et art. 18 de 2023/970). Par exemple, l'article 18 de la nouvelle directive contient un §2 qui ne figure pas dans la directive 2006/54. Ce § 2 prévoit que lorsqu'un employeur ne remplit pas ses obligations en matière de transparence, c'est à lui de prouver qu'il n'y a pas de discrimination. Il s'agit d'un renversement complet de la charge de la preuve.

L'article 33 de la Loi Genre du 10 mai 2007 dispose que **la charge de la preuve** est partagée en cas de discrimination fondée sur le sexe. Cela signifie que la personne qui se sent victime de discrimination doit invoquer des faits qui peuvent faire supposer l'existence d'une discrimination. La partie défenderesse doit alors prouver qu'il n'y a pas de discrimination

Au plan juridique, le principal problème est celui du renversement de la charge de la preuve. Étant donné que les dispositions nécessaires à cet effet doivent être insérées dans la Loi Genre, ces dispositions (et plus spécifiquement la transposition de l'article 18, §2) s'écarteraient de la règle générale actuelle de partage de la charge de la preuve. Une dérogation à la règle générale (art. 33 de la Loi Genre) est nécessaire dans le cas où l'employeur ne respecte pas ses obligations en matière de transparence. Cependant, le « salaire » est mentionné dans les « conditions de travail » à l'article 6, § 2, 2 de la Loi Genre. On peut donc se demander si la dérogation devrait également être étendue à d'autres conditions de travail lorsqu'il existe également des obligations en matière de transparence à ce sujet. À titre d'exemple, le Conseil suggère les horaires, à propos desquels l'art.4, §2, 8° de la loi du 7.10.2022 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée contient une obligation de

transparence. Une telle extension n'est pas rendue obligatoire par la Directive 2023/970, mais elle n'est pas non plus interdite

3.6 .Informations au niveau de l'entreprise

Le manque de transparence des rémunérations individuelles, en particulier au niveau des entreprises, constitue un obstacle majeur à l'efficacité de la loi sur l'écart salarial. Il se recommande donc de développer un instrument de calcul en ligne, facile à utiliser, sur la base duquel le rapport d'analyse semestriel de la structure des rémunérations au niveau de l'entreprise pourra être complété. Dans ce cadre, on peut également suggérer une utilisation plus efficace des données relatives au bilan social. La transposition des nouvelles obligations nécessitera une nouvelle disposition dans la Loi Genre et une recommandation à l'intention du CNT qui doit compléter la CCT n°25.

Il faut également examiner comment les travailleur-se-s ont la possibilité de recevoir des informations, en particulier dans les entreprises où il n'y a pas de représentation syndicale.

Dans le passé, l'équilibre entre deux principes juridiques était crucial : le droit à la vie privée (confidentialité et secret) et, d'autre part, le droit à la transparence. Bien que l'Inspection des lois sociales ait continué à prendre au sérieux le droit au respect de la vie privée, ce compromis devra à l'avenir faire l'objet d'une plus grande concertation. Le droit à la transparence salariale reste une arme efficace contre la discrimination salariale.

3.7. Rapport et évaluation collective des rémunérations (art. 9)

Le Conseil observe que les rapports et les évaluations collectives des rémunérations permettront aux syndicats d'avoir une vue sur les écarts de rémunération dans les secteurs et les fonctions. Les syndicats seront mieux armés lors des discussions et négociations concernant l'application concrète des règles de transparence salariale. Ils pourront ainsi mieux contrôler l'exactitude des données relatives aux salaires.

3.8. Représentation des travailleur-se-s (art. 15)

La transposition en droit belge doit-elle inclure des dispositions précisant « qui » doivent être les représentant-e-s des travailleur-se-s qui peuvent représenter des personnes dans le cadre d'un recours ? S'agit-il des délégué-e-s syndicaux-les, des membres du conseil d'entreprise, des permanent-e-s/secrétaires, des syndicats représentatifs, d'un service juridique ? Selon la directive, des critères doivent être établis.

3.9. Décision du 6 décembre 2019 du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe (CEDS)

La Belgique doit répondre du maintien d'une législation qui ne garantit pas la transparence des salaires.

À ce jour, la Belgique n'a pas donné suite. En transposant la Directive en droit belge, la Belgique se conformera également à la décision du Comité européen des droits sociaux.

On s'attend à ce qu'une réponse de la Belgique au CEDS suive la transposition de la Directive en droit belge.

3.10. Recommandations aux autorités : le rôle de la négociation collective et la demande d'un soutien accru aux entreprises dans la mise en œuvre des nouvelles règles relatives aux systèmes de classification et d'évaluation de fonctions neutres sur le plan du genre et aux mécanismes de monitoring et d'application du droit

Le Conseil souligne l'importance de la négociation collective dans la mise en œuvre de la Directive et demande aux autorités de la transposer d'une manière qui respecte pleinement le rôle des partenaires sociaux. Le Conseil demande que les dispositions de la directive relatives aux systèmes d'évaluation et de classification de fonctions neutres sur le plan du genre soient respectées dans la pratique, et garanties dans les conventions collectives.

Tant le CNT que le Comité consultatif européen de l'égalité des chances des femmes et des hommes (de la Commission européenne) appellent à un soutien accru de la part des autorités pour rendre le lieu de travail plus diversifié.

Par exemple, les autorités peuvent encourager les partenaires sociaux à mettre en place, au niveau de l'entreprise, des comités équilibrés sur le plan du genre, responsables de l'évaluation des fonctions et des négociations.

De même, les autorités, en concertation avec l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, peuvent fournir des directives, une formation et des outils aux syndicats/représentant-e-s des travailleur-se-s et aux employeurs pour leur permettre de procéder à des évaluations de fonctions neutres au point de vue du genre. De même, elles peuvent promouvoir l'inclusion dans les conventions collectives d'autres dispositions qui, sans être directement liées à la rémunération, sont favorables à l'égalité des femmes et des hommes dans le monde du travail, telles que des mesures visant à concilier vie professionnelle et vie privée, des mécanismes non discriminatoires pour le recrutement du personnel et le développement de la carrière, une représentation égale des femmes, des activités de formation et de sensibilisation à l'égalité de genre et une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les postes de prise de décision.

Enfin, le Conseil demande aux autorités d'organiser une campagne d'information et de sensibilisation sur les droits et les obligations découlant de la directive relative à la transparence des salaires une fois qu'elle aura été transposée. Cette campagne doit fournir des informations accessibles et ciblées sur la manière dont les droits doivent être exercés et les obligations remplies par toutes les parties concernées.

3.11. Conseil national du Travail et CCT n°25

Dans leur avis commun n°2370 du 30 mai 2023, consacré à la présidence belge du Conseil de l'Union européenne, le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Économie soulignent l'importance qu'ils attachent à la mise en œuvre de la directive

2023/970. À cet égard, va s'imposer l'ajustement de la convention collective de travail n° 25, relative à l'égalité de rémunération entre travailleurs féminins et masculins.

Lorsqu'il préparait la dernière révision importante de cette convention (CCT n°25ter du 9 juillet 2008), le CNT avait estimé utile d'entendre les contributions de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et du Conseil. Celui-ci (plus précisément, sa Commission permanente du travail) se tient à la disposition du CNT en vue de la nouvelle révision.

4. La présidence belge de l'UE de janvier à juin 2024 et l'écart salarial de genre

Le Conseil appelle à faire de l'égalité de genre une priorité horizontale de l'agenda politique de l'UE, notamment en encourageant un débat politique de haut niveau et le renforcement du statut de la politique d'égalité de genre. Le Conseil soutient la demande du CNT en faveur d'une pleine participation des partenaires sociaux à la grande conférence sur le pilier européen des droits sociaux qui sera organisée par la présidence belge.

Le Conseil demande donc que soit assignée aux partenaires sociaux une tâche importante dans la mise en œuvre de la directive 2023/970.

5. Enfin : Les multiples causes sociétales sous-jacentes à l'écart salarial

Comme le souligne l'avis n° 155 dans son dernier point, et comme le mentionne également le rapport de l'IEFH sur l'écart salarial, nous ne devons pas oublier que l'écart salarial tel qu'il existe aujourd'hui est profondément ancré dans la structure de notre marché du travail, et dans notre société. Il s'agit de celui qui résulte des choix différents que font les filles et les garçons à l'école. Cet écart salarial est également ancré dans la ségrégation sectorielle de notre marché du travail. Il est en outre ancré dans l'organisation de notre société. Il s'agit d'un phénomène profondément enraciné auquel on ne peut s'attaquer que par une stratégie ferme et à long terme, à différents niveaux politiques et en collaboration avec les partenaires sociaux.

Les propositions visant à améliorer la transparence des salaires ou à modifier la Loi Écart salarial, même si elles sont bien intentionnées, ne doivent pas occulter les multiples causes sous-jacentes. Le Conseil rappelle la combinaison des multiples causes sociétales sous-jacentes :

- la différence dans le choix d'études et de carrière des filles et des garçons
- la ségrégation horizontale et verticale tenace entre les hommes et les femmes sur le marché du travail : l'écart salarial reflète en effet les secteurs où travaillent les femmes, où les rémunérations sont moins élevées où les compétences sont moins valorisables sur le marché du travail (filières d'éducation moins rentables) et où les femmes

occupent les postes moins élevés dans la hiérarchie des fonctions. Le fait que les femmes travaillent moins longtemps que les hommes (temps partiel) a également son importance.

- l'absence persistante d'attention à la neutralité des systèmes d'évaluation de fonctions et de la classification des salaires
- le fait que les femmes travaillent plus souvent à temps partiel, volontairement ou involontairement
- les avantages extralégaux qui accentuent encore l'inégalité salariale
- la persistance des stéréotypes et des modèles de rôles
- la répartition inégale du travail non rémunéré, tel que les tâches ménagères et les soins aux enfants, aux personnes âgées et aux parents malades
- le fait que les femmes interrompent davantage leur carrière, souvent pour s'occuper de leur famille et assumer des responsabilités au sein de celle-ci, et effectuent davantage de travail non rémunéré.

Les conclusions de la Conférence pour l'emploi du 21 septembre 2023 préconisaient fortement une nouvelle approche adaptée au secteur ou à l'entreprise. Un premier pas dans cette direction a été fait par la loi du 3 octobre 2022 portant des dispositions diverses qui impose l'élaboration de fiches sectorielles de la structure de l'emploi au sein de chaque secteur d'activité avec une analyse de la diversité et de la discrimination entre les hommes et les femmes. La commission paritaire est obligée d'élaborer un plan d'action pour supprimer les différences.

Le Conseil demande instamment de ne pas perdre de vue les causes sous-jacentes de l'écart salarial et d'en faire une priorité permanente de l'agenda politique.

Le Conseil remercie Aurélie LUYCKX, dont le travail de fin d'études en master de spécialisation en Droit social à l'Université libre de Bruxelles (2022-23) lui a fourni une aide documentaire précieuse.