



AVIS N°155 DU 25 JUIN 2021 DU BUREAU DU CONSEIL DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES relatif à la transparence des salaires et à l'élimination de l'écart salarial entre les femmes et les hommes

Contexte

La discrimination salariale fondée sur le sexe est l'une des raisons pour lesquelles les femmes gagnent en moyenne 16% de moins que les hommes au sein de l'UE.

Depuis 1975, **l'égalité de rémunération** entre les hommes et les femmes est une priorité dans l'agenda d'abord de la Commission du Travail des Femmes, puis de son successeur depuis 1993, le Conseil de l'Égalité des Chances.

Pour diverses raisons, la question du salaire égal pour un travail égal fait l'objet d'un regain d'attention et nous nous trouvons à un tournant important.

À l'heure actuelle, plusieurs leviers et opportunités sont disponibles pour combler les inégalités salariales. Trois facteurs sont à l'origine de cet **élan** :

1. Proposition de Directive *Equal Pay transparency* de la Commission européenne, du 4 mars 2021

1.1 Transparence des rémunérations et meilleure application de l'égalité de rémunération

La proposition de Directive du 8 mars 2021 se concentre sur deux éléments essentiels de l'égalité salariale : les mesures visant à assurer la transparence des salaires pour les travailleur-se-s et les employeurs, et un meilleur accès à la justice pour les victimes de discrimination salariale.

La transparence des salaires permet aux travailleur-se-s de mieux comprendre les différences salariales et rend la discrimination visible, ce qui facilite l'application de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes. Elle doit également aider les femmes à introduire une plainte pour discrimination salariale. Cette proposition :

- fournit des définitions pour les concepts juridiques tels que l'écart salarial (article 3)
- établit des règles pour assurer la transparence des rémunérations par l'information, la communication et l'évaluation (chapitre II)
- accroît la transparence des systèmes et des structures de rémunération
- renforce les mécanismes d'application (articles 13 à 16)

1.2 Mesures en vue de la transparence des rémunérations

- **Transparence des rémunérations pour les demandeur-se-s d'emploi** - les employeurs devront fournir des informations sur le salaire de départ ou l'échelle de rémunération de base, dans l'offre d'emploi publiée, ou avant l'entretien. Les employeurs ne peuvent pas demander aux candidat-e-s travailleur-se-s combien ils-elles gagnaient dans leurs emplois précédents.
- **Droit à l'information pour les travailleur-se-s** - les travailleur-se-s ont le droit de demander à leur employeur des informations sur leur niveau de rémunération individuel et sur les niveaux

de rémunération moyens, ventilés par sexe, pour les catégories de travailleur-se-s effectuant un travail égal ou équivalent.

- **Rapport sur la différence de rémunération** - les employeurs comptant au moins 250 travailleur-se-s doivent publier des informations sur l'écart de rémunération entre les travailleuses et les travailleurs au sein de leur organisation. À des fins internes, ils doivent également fournir des informations sur la différence de rémunération entre les travailleuses et les travailleurs effectuant un travail égal ou équivalent.
- **Évaluations conjointes des rémunérations** - si le rapport sur les salaires montre qu'il est question d'une différence de rémunération d'au moins 5% entre les hommes et les femmes et que l'employeur ne peut pas justifier cet écart sur la base de facteurs objectifs et neutres du point de vue du genre, il doit procéder à une évaluation des salaires en collaboration avec les représentants des travailleur-se-s.

1.3 Meilleur accès à la justice pour les victimes de discrimination salariale

- **Compensation pour les travailleur-se-s** - les travailleur-se-s qui ont subi une discrimination salariale fondée sur le sexe peuvent recevoir une compensation. Cette compensation comprend le paiement intégral des arriérés de salaire ainsi que les primes ou les paiements en nature qui y sont associés.
- **Charge de la preuve pour l'employeur** - il incombera désormais à l'employeur de prouver qu'il n'y a pas de discrimination en matière de rémunération.
- **Sanctions assorties d'amendes** - les États-membres seront tenus de fixer des sanctions spécifiques pour les infractions à la règle de l'égalité de rémunération, y compris un niveau minimum d'amendes.
- **Les organismes en charge de l'égalité de traitement et les représentants des travailleur-se-s** peuvent intervenir au nom des travailleur-se-s dans les procédures judiciaires ou administratives et prendre l'initiative.

1.4 Premières réactions

Les premières réactions de la **CES** (Confédération européenne des syndicats) sont positives, mais avec de nombreuses exigences d'améliorations substantielles concernant notamment les aspects suivants :

- le champ d'application qui est limité aux entreprises de plus de 250 travailleur-se-s
- l'employeur est libre de désigner les fonctions avec lesquelles la comparaison en vue de constater l'égalité de rémunération est effectuée
- la Directive parle du rôle des représentants des travailleur-se-s et non des syndicats

Au niveau belge, à la suite des discussions menées au sein du Conseil national du Travail en mars 2020 à propos des propositions de loi visant à améliorer les inégalités salariales, la **FEB** a approuvé le principe d'égalité salariale entre les femmes et les hommes ayant la même fonction et le même régime de travail. Mais les propositions de loi ne s'attaquent pas aux causes de l'écart salarial. Celles-ci ne se situent pas au niveau de l'entreprise, mais au niveau de la société dans son ensemble. En outre, la FEB a un avis négatif sur toute proposition qui engendrerait des charges administratives supplémentaires aux entreprises. La complexité et le coût des propositions de loi ne sont pas proportionnels à l'objectif visé, qui est de réduire l'écart salarial.

On pourrait par exemple examiner comment la banque-carrefour de la Sécurité Sociale et le bilan social pourraient être utilisés pour obtenir un aperçu de la structure salariale, de manière anonyme et par

entreprise. Dans son avis n° 2156¹ du 18 février 2020, le Conseil national du Travail doute que les efforts de transparence, même sous la forme de statistiques anonymisées, soient compatibles avec la confidentialité des données personnelles. Cela indique déjà qu'il faudra être très persuasif pour amener les employeurs à adopter un système beaucoup plus transparent au niveau de l'entreprise.

2. Transposition des Directives européennes

Il ne faut pas oublier les deux Directives européennes déjà adoptées qui doivent être transposées en droit belge pour le 1^{er} août 2022 et qui contiennent également des éléments relatifs à l'égalité de rémunération.

- la Directive 2019/1152/UE² relative à la transparence des conditions de travail, en ce compris le salaire
- la Directive 2019/1158/UE³ concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants.

3. Décision du 6 décembre 2019, *UWE c/ Belgique* (plainte n°124/2016) du Comité européen des Droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe

Le CEDS, qui veille au respect de la Charte sociale européenne, reconnaît que notre loi sur l'écart salarial a efficacement contribué à accroître la visibilité de la problématique et à réduire l'écart salarial. Mais en même temps, on constate que la loi ne garantit pas une transparence suffisante des salaires, qui est nécessaire à la réalisation du principe « à travail égal (ou équivalent), salaire égal ». La décision du 29 juin 2020 indique que notre législation est excellente dans plusieurs domaines, mais une phrase importante de la décision énonce : « *Le Comité ajoute que la législation belge actuelle ne fixe pas de paramètres pour établir la valeur égale du travail effectué* ». La transparence des salaires est nécessaire pour rendre les comparaisons possibles et contribuer à l'égalité salariale. 14 États-membres de l'Union européenne plus la Norvège ont été impliqués dans l'affaire en justice et, à l'exception de la Suède, des infractions à la Charte sociale européenne ont été constatées dans tous les pays.

4. Accord de gouvernement 2020

L'accord de gouvernement contient de nombreux éléments qui offrent un levier permettant de progresser vers l'égalité de traitement et de chances ; l'un des engagements du gouvernement est formulé comme suit : « *Nous mènerons également une politique active en matière d'égalité des genres, qui s'attaquera aux inégalités persistantes. Nous lutterons ainsi contre l'écart salarial entre les hommes et les femmes* ».

5. Conseil de l'Égalité des Chances et Commission permanente du Travail (CPT)

Ces dernières années, le Conseil et la CPT ont publié différents avis sur le sujet, notamment en 1996, 1999 et 2014. Les avis les plus récents consacrés à la thématique sont les suivants :

- **Avis n°3 du 18 septembre 2013** de la Commission permanente du Travail, concernant l'avant-projet d'arrêté royal relatif au médiateur en matière de lutte contre l'écart salarial entre hommes et

¹ <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2156.pdf>

² <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1152/oj>

³ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1158/oj>

femmes⁴. Dans cet avis, le Conseil a étudié la fonction très spécifique et la situation juridique du médiateur. Cette fonction est assez problématique : le médiateur doit être neutre et indépendant, bien que la fonction n'ait été dotée d'aucun statut spécifique.

Certains auteurs doutent de l'efficacité, l'efficience et l'impact de la figure du médiateur⁵ et soulignent la fonction de l'inspection du travail envers le respect de l'égalité salariale. À cet égard, il importe aussi de renvoyer à la directive 2019/1937/UE sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, parce qu'actuellement, un travailleur qui, sans en être lui-même victime, rend publique une discrimination salariale dans l'entreprise, n'est protégé ni par l'article 24 de la directive 2006/54/CE, ni par l'article 22, §9 de la loi Genre. En outre, après l'arrêt *Hakelbracht* de la Cour de Justice de l'Union européenne⁶, la protection des témoins et, entre autres, du médiateur également, contre des mesures de représailles prises par l'employeur, doit être revue dans un contexte plus large.

- **Avis n°130 du 10 décembre 2010** relatif à l'affinement du **bilan social**⁷. Les différentes structures et instruments au niveau de l'entreprise en ce qui concerne la politique de fonction et de rémunération a fait l'objet d'une analyse. Des instruments tels que le bilan social et la banque-carrefour existent, mais ils pourraient être mieux utilisés. Il serait plus efficace d'intégrer les données de ces outils existants afin de s'attaquer à la problématique de l'écart salarial.

- **Avis n°95 du 15 avril 2005** relatif à l'élaboration d'un **code de l'égalité de genre**. Chaque année, une *Documentation de base* est publiée ; elle comprend un aperçu de la législation au niveau européen et au niveau belge dans le domaine de l'égalité des femmes et des hommes. La publication peut également être consultée en ligne sur le site de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. Un seul et unique code consacré à l'égalité de genre, avec des textes consolidés, constituerait une amélioration significative. En effet, la législation actuelle sur l'égalité de rémunération ou de genre ou l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle apparaît dans un trop grand nombre de sources distinctes, avec de nombreuses modifications de lois au fil des années. La création d'un code unique permettrait de retrouver rapidement et efficacement toutes les informations.

- **L'étude de 2010** sur les inégalités salariales entre les hommes et les femmes en matière d'**avantages extralégaux**⁸. Cette étude a montré que les femmes sont désavantagées par rapport aux hommes en ce qui concerne les avantages extralégaux tels que la pension complémentaire, la voiture de société, l'ordinateur portable, etc. Par rapport aux femmes, les hommes ont davantage d'opportunités de participer à un plan de retraite ou à une assurance-groupe et de bénéficier d'une assurance maladie ou hospitalisation complémentaire. Le fait qu'ils fassent usage ou non de ces avantages extralégaux accroît encore l'inégalité salariale.

- Selon le SPF Economie (2019), près de 44 % des femmes qui ont un emploi travaillent à temps partiel selon des régimes très variés. L'enquête annuelle sur les Forces de Travail indique que seulement 10 % de ces femmes souhaitent un travail à temps partiel. Une recherche en cours (2020-2021), menée par le Conseil en collaboration avec l'ULB et le HIVA (KULeuven), sur le caractère (non) volontaire du travail à temps partiel des femmes dans 4 secteurs (commerce, nettoyage, non marchand maison de repos et banque-assurances) montre que de nombreuses femmes n'ont pas le choix du nombre d'heures qu'elles prestent. 70% de ces femmes travaillant à temps partiel indiquent que, si elles le pouvaient, elles travailleraient à temps plein mais le travail est organisé de telle façon, la flexibilité requise est tellement élevée et la nature du travail est tellement pénible, qu'effectuer leurs tâches à temps plein ne serait pas possible dans les conditions actuelles. En outre, le statut de ces emplois à

⁴ <http://www.conseildelegalite.be/media/products/416/718/FRAvisn3mediateurcontrelecartsalarial.pdf>

⁵ Ph. Van Muylder, « Le médiateur Écart salarial, instauré par la loi du 22 avril 2012 : forces et surtout faiblesses d'une figure... », *Chr.D.S./Soc.Kron.*, 2020, pp. 298-303.

⁶ CJUE, Arrêt du 20 juin 2019, aff. C-404/18.

⁷ <http://www.conseildelegalite.be/media/products/366/710/129BilanSocialFR.pdf>

⁸ <http://www.conseildelegalite.be/media/products/387/734/HIVARechercheFR.pdf>

temps partiel n'est en rien comparable à celui d'un emploi à temps plein, ni sur le plan du droit du travail, ni en matière de sécurité sociale. L'impact sur l'inégalité salariale entre les hommes et les femmes est considérable. Le rapport 2021 sur l'écart entre les femmes et les hommes en Belgique de l'IEFH relève même que le salaire horaire des travailleurs à temps partiels féminins est un peu inférieur à celui des travailleurs masculins⁹.

Le Bureau du Conseil d'égalité des chances formule l'avis suivant

Avis

- Les propositions visant à affiner et à corriger les mécanismes de lutte contre l'écart salarial sont une priorité pour la société. Le **dialogue social** reste **l'endroit approprié** pour traiter les éventuelles nouvelles propositions de loi. Il appartient en premier lieu aux partenaires sociaux d'évaluer la pertinence des propositions et des améliorations ou de les proposer eux-mêmes. Il s'agit de la mise en œuvre concrète de la loi sur l'écart salarial du 22 mars 2012, améliorée par la loi du 12 juillet 2013 au niveau belge, et de la transposition des Directives européennes.
- Quant à la **définition** des concepts « travail de valeur égale et discrimination fondée sur le sexe », elle devrait être revue dans le contexte global de la Directive 2006/54/UE, de la CCT n°25 et de la Loi Genre du 10 mai 2007. Tou-te-s les travailleur-se-s ne sont pas couvert-e-s par la CCT n°25, notamment le secteur public. En outre, la Loi Genre comporte une lacune en ce qui concerne l'interdiction de discrimination en matière d'égalité de rémunération (transposition de l'article 4 de la Directive 2006/54/CE). La formulation correcte du principe « à travail égal, salaire égal ou équivalent » n'apparaît pas. Ce point devrait être amélioré dans l'article 6, §2, 2° de la Loi Genre en incluant « pour le même travail ou un travail de valeur égale » au début dans le texte. Dans le rapport annuel belge pour le Réseau européen « genre » composé d'expert-e-s juridiques, cette lacune a déjà été signalée par l'expert belge depuis 2008.
Le Conseil déplore que dans la proposition de directive sur *l'Equal Pay Transparency*, ce soit l'employeur qui, certes sur la base de critères, désigne unilatéralement la catégorie de travailleurs qui accomplit un travail égal ou de valeur égale (art. 3.1, g). Mieux vaudrait que cette opération fût réalisée en profondeur et en collaboration avec les organisations syndicales et avec des experts.
- Quant à la **comparaison des différences salariales**, le commentaire des articles de la même proposition de la Commission européenne, au sujet de l'art. 4, précise, en se référant à la jurisprudence de la CJUE, que pour établir si des travailleurs se trouvent dans des situations comparables, il ne faut pas nécessairement se limiter à des cas dans lesquels des hommes et des femmes sont occupés par le même employeur.
- La **transparence** des rémunérations individuelles forme certainement un obstacle majeur à l'efficacité de la loi sur l'écart salarial. À cet égard, il est utile de souligner la transposition de la Directive 2019/1152/UE relative à la transparence des conditions de travail, en ce compris le salaire. La Belgique doit communiquer à la Commission européenne pour le 1^{er} août 2022

⁹ Pg.37, L'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique 2021, IEFH, 2021

de quelle manière elle a transposé les obligations relatives à la transparence des conditions de travail (en ce compris le salaire) dans sa législation nationale.

La Belgique pourrait jouer un rôle de pionnier dans les négociations sur la proposition de Directive de la Commission européenne sur la transparence de l'égalité salariale.

- Le Conseil déplore que la Belgique n'ait pas encore pleinement donné suite à la **Recommandation 2014/124/UE du 7 mars 2014 de la Commission européenne** sur la promotion de l'égalité des salaires par la transparence :
 - droit des travailleur-se-s à l'information sur les niveaux de rémunération (y compris les avantages en nature et les primes).
 - rapport sur les rémunérations (dans les entreprises d'au moins 50 travailleur-se-s).
 - audits salariaux : analyse de la proportion d'hommes et de femmes, du système de classification des fonctions et des données salariales mises à la disposition des représentants du personnel et des partenaires sociaux.
- En particulier au **niveau des entreprises**, le manque de transparence des rémunérations individuelles constitue un obstacle majeur à l'efficacité de la législation relative à l'écart salarial. Il convient donc de développer une application web facile d'utilisation, permettant de compléter le rapport d'analyse bisannuel des rémunérations au niveau de l'entreprise. Il est nécessaire d'améliorer le cadre d'élaboration et d'analyse de ce rapport. Dans ce contexte, on peut également mettre en avant une utilisation plus efficace des données du bilan social à condition de disposer de données correctes concernant la masse salariale répartie entre les hommes et les femmes.

La proposition de Directive de la Commission européenne sur la transparence des salaires précise en détail au Chapitre II ce qu'il faut entendre par là (articles 5 et suivants) : en ce qui concerne la transparence des salaires au moment du recrutement, au cours de la carrière et ce tant à titre de droit individuel qu'en tant que droit des représentants des travailleur-se-s. La publication automatique de l'écart salarial à l'intention du grand public, par exemple sur le site internet de l'entreprise, constitue un progrès (article 8).

Si le rapport d'analyse bisannuel au niveau de l'entreprise fait apparaître un écart salarial trop important, l'élaboration d'un plan d'action devrait être rendue obligatoire ; une application généralisée de l'article 9 de la proposition de Directive sur la transparence salariale pour toutes les entreprises, avec éventuellement des gradations en fonction de la taille, est envisageable ici. L'élaboration d'un plan d'action devrait toutefois être liée à une date-limite de mise en œuvre.
- La désignation d'un **médiateur** reste problématique. Sa nomination n'est pas obligatoire et il n'est pas protégé. Dans une matière aussi délicate que les salaires et la discrimination salariale, il n'est pas surprenant que le fait de faire appel à sa nomination n'ait pas beaucoup de succès. À cet égard, le Conseil renvoie à son avis de 2013 de sa Commission permanente du Travail ainsi qu'à la jurisprudence ultérieure de la Cour de Justice de l'Union européenne citée plus haut.
- Il faut améliorer le **mécanisme d'application**. Un renversement de la charge de la preuve, une application plus large de l'action collective, un droit d'injonction pour le ministère public et une indemnisation effective des dommages subis en cas de non-respect de la loi sont autant d'exemples d'améliorations potentielles.

La proposition de Directive sur la transparence salariale contient des propositions positives aux articles 13, 14, 15 et 16. En revanche, la proposition de Directive ne comporte pas de clause de statu quo, ni la possibilité pour les États-membres de prévoir des mesures plus favorables.

- Le travail à **temps partiel** et l'écart salarial entre les hommes et les femmes forment un cercle vicieux. Les premiers résultats de la recherche en cours du Conseil mettent en évidence la nature involontaire du travail à temps partiel, alors que le travail à temps partiel est l'une des causes de l'écart salarial. Le Conseil souhaite continuer à travailler sur cette question.
- Les directives européennes citées dans le présent avis s'appliquent aussi bien aux **services publics** qu'aux entreprises privées. Par conséquent, le Conseil recommande qu'après négociation avec les organisations syndicales du secteur public, toutes les autorités compétentes :
 - adaptent leurs législations anti-discriminations en fonction des aspects qu'il a soulignés (notamment ci-dessus, la définition du "travail de valeur égale")
 - transposent dans leurs législations, quand c'est nécessaire, les aspects qui, jusqu'à présent, ne sont régis que par des dispositions applicables au secteur privé (par ex., le bilan social).
- Enfin, le Conseil continue à souligner qu'il ne faut pas perdre de vue les **causes-sociétales** sous-jacentes de l'écart salarial. Les propositions visant à améliorer la transparence des salaires ou à modifier la loi relative à l'écart salarial relèvent de la responsabilité exclusive des employeurs, mais aussi pertinentes soient-elles, elles, ne doivent pas nous faire oublier de prêter attention aux multiples causes sous-jacentes telles que :
 - la différence dans les choix d'études et de carrière des filles et des garçons ;
 - la ségrégation horizontale et verticale entre les hommes et les femmes sur le marché du travail ;
 - l'attention permanente pour la neutralité des systèmes de valorisation des fonctions et de classification des salaires ;
 - le caractère involontaire du travail à temps partiel, qui touche particulièrement les femmes ;
 - les avantages extralégaux qui accroissent encore l'inégalité salariale ;
 - les stéréotypes et les modèles de rôles persistants ;
 - la répartition inégale des tâches domestiques et des soins aux enfants, aux personnes âgées et aux membres de la famille malades.