

A V I S N° 2.156

Séance du mardi 18 février 2020

Écart salarial entre hommes et femmes – Propositions de lois

x x x

A V I S N° 2.156

Objet : Écart salarial entre hommes et femmes – Propositions de lois

Par lettre du 4 décembre 2019, monsieur P. Dewael, président de la Chambre des représentants, a sollicité l'avis du Conseil national du Travail sur un certain nombre de propositions de lois concernant l'écart salarial entre hommes et femmes, à savoir :

- une proposition de loi visant à lutter contre l'écart salarial entre les femmes et les hommes, déposée par mesdames Sarah Schlitz et Evita Willaert et consorts (DOC 55 0178/001) ;
- une proposition de loi visant l'obligation de la parité salariale dans les entreprises privées, déposée par madame Ludivine Dedonder et consorts (DOC 55 0028/001) ;
- une proposition de loi modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, afin de promouvoir les bonnes pratiques entre les entreprises et de permettre la création d'un label « Égalité salariale », déposée par madame Ludivine Dedonder et consorts (DOC 55 0052/001).

L'examen de cette saisine a été confié à un groupe de travail mis en place au sein du Conseil.

Sur rapport de ce groupe de travail, le Conseil national du Travail a émis, le 18 février 2020, l'avis intermédiaire suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE LA SAISINE

Par lettre du 4 décembre 2019, monsieur P. Dewael, président de la Chambre des représentants, a sollicité l'avis du Conseil national du Travail sur un certain nombre de propositions de lois concernant l'écart salarial entre hommes et femmes, à savoir :

- une proposition de loi visant à lutter contre l'écart salarial entre les femmes et les hommes, déposée par mesdames Sarah Schlitz et Evita Willaert et consorts (DOC 55 0178/001) ;
- une proposition de loi visant l'obligation de la parité salariale dans les entreprises privées, déposée par madame Ludivine Dedonder et consorts (DOC 55 0028/001) ;
- une proposition de loi modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, afin de promouvoir les bonnes pratiques entre les entreprises et de permettre la création d'un label « Égalité salariale », déposée par madame Ludivine Dedonder et consorts (DOC 55 0052/001).

Ces trois propositions de lois visent à adapter certains mécanismes développés dans le cadre de la lutte contre l'écart salarial entre les hommes et les femmes, tels que le rapport d'analyse sur la structure des rémunérations des travailleurs au sein de l'entreprise, ainsi que le plan d'action qui peut en découler.

L'une de ces propositions vise également à assimiler une distinction directe existant au niveau du salaire (een direct loonverschil) entre deux personnes de sexe différent qui occupent deux fonctions de valeur égale, à une distinction directe fondée sur le sexe.

Étant donné que les partenaires sociaux souhaitent encore étudier certains éléments, et qu'il convient de tenir compte des initiatives en cours au niveau européen, le Conseil signale que le présent avis doit être considéré comme un avis intermédiaire. Il s'y limite à avancer un certain nombre de remarques communes que les partenaires sociaux peuvent déjà formuler à l'heure actuelle sur les propositions de lois, et à soulever un certain nombre de questions qui ont été évoquées au cours des discussions du groupe de travail.

Le Conseil s'engage à poursuivre ses travaux sur la base des développements au niveau européen et des futures évolutions législatives.

Dans le cadre de ses discussions, le Conseil a pu bénéficier de l'expertise et de la collaboration du SPF ETCS et de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. Il tient à les en remercier.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Considérations générales

L'écart salarial entre les hommes et les femmes est une problématique à laquelle l'ensemble des partenaires sociaux sont particulièrement attentifs. Ils affirment leur volonté commune et constante de poursuivre le débat à ce sujet aux différents niveaux.

En raison de l'absence de données au sein des entreprises, le Conseil n'a toutefois pas de vue d'ensemble de l'effet des mesures déjà prises à cet égard.

Le Conseil fait part de sa conviction que la concertation sociale, à tous les niveaux, peut certainement contribuer à réduire les inégalités salariales entre les hommes et les femmes. Au niveau de l'entreprise, les outils mis à disposition de la concertation sociale devraient permettre de mettre en œuvre l'approche suivante :

- réaliser une analyse pertinente de la neutralité de genre de la structure des rémunérations de l'entreprise ;

- établir, sur la base de critères clairs et uniformes, si la structure des rémunérations est ou non neutre sur le plan du genre ;
- si la structure des rémunérations n'est pas neutre sur le plan du genre, apporter des solutions adéquates, soutenues par l'ensemble des acteurs concernés.

À la lumière de cette philosophie, le Conseil formule un certain nombre de remarques et pose différentes questions sur les points suivants des propositions de lois précitées.

B. Remarques spécifiques

1. Communication externe du rapport d'analyse sur la structure de rémunération des travailleurs

a. Communication externe à l'entreprise et publication du rapport d'analyse

1) Quant à la confidentialité des données

Le Conseil relève que deux propositions de loi transmises pour avis visent à introduire davantage de transparence et de publicité aux données relatives à la structure de rémunération des entreprises en prévoyant la communication, à l'extérieur de l'entreprise, du rapport d'analyse sur la structure de rémunération des travailleurs. Actuellement, ce rapport doit être transmis tous les deux ans par l'employeur au Conseil d'entreprise ou, à défaut, à la délégation syndicale, en vertu de l'article 15, m, 1° de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, tel qu'introduit par l'article 8 de la loi du 22 avril 2012 visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes.

Le Conseil relève à cet égard que le rapport d'analyse est conçu pour servir de base aux discussions qui doivent être menées, dans le cadre de la concertation sociale au sein de l'entreprise, en vue d'aboutir à une politique de rémunération neutre sur le plan du genre. A cette fin, il a vocation à permettre d'identifier des tendances générales sur les différences de rémunération entre les femmes et les hommes pour alimenter le dialogue interne à l'entreprise et ne pas présenter de données individualisées.

Toutefois, dans la mesure où la loi prévoit que la ventilation par genre des rubriques relatives aux données salariales ne devra pas être effectuée lorsque le nombre de travailleurs concernés est inférieur ou égal à 3, il n'est pas exclu que des données individuelles puissent être tirées de ces rapports. A cet égard, la loi du 22 avril 2012 prévoit que le rapport d'analyse est uniquement transmis aux membres du conseil d'entreprise, ou, à défaut aux membres de la délégation syndicale, et soumet expressément les destinataires de ce rapport à l'obligation de respecter le caractère confidentiel des données fournies. Ces dernières dispositions ont été introduites, à l'époque, suite à l'intervention de la Commission de la protection de la vie privée, devenue entretemps l'Autorité de Protection des Données.

Le Conseil retient des échanges qu'il a eus, dans le cadre des présents travaux avec l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'avec le SPF Emploi, qu'il existe effectivement un manque d'information par rapport à l'utilisation et au contenu de ces rapports d'analyse sur le terrain. Il partage pleinement le souci, à la base des propositions de loi, de voir améliorer l'information au niveau macroéconomique, sur la structure de rémunération au sein des entreprises et sur l'existence d'éventuelles inégalités salariales entre les femmes et les hommes.

Il pourrait être utile d'avoir un traitement anonymisé à des fins statistiques, au moyen d'une application web standardisée pour compléter les rapports d'analyse, pour autant que cela n'entraîne pas de charges administratives supplémentaires pour les entreprises.

Toutefois, il estime que les modalités proposées pour rencontrer cet objectif posent question, notamment quant au respect du caractère confidentiel des données contenues dans le rapport d'analyse, et ce tant par rapport au respect de la vie privée des travailleurs concernés que du caractère confidentiel de la politique salariale des entreprises. Les modalités en question consistent, en ce qui concerne une première proposition de loi, à ce que rapport d'analyse sur la structure de rémunération des travailleurs soit communiqué à l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes en vue de statuer sur l'octroi d'un label « Égalité salariale » (proposition de loi 55 0052/001). Une seconde proposition prévoit que ces rapports fassent l'objet d'une publication dans une base de données accessible au public (proposition de loi 55 0178/001).

Selon le Conseil, la compatibilité de ces propositions avec les dispositions légales garantissant le caractère confidentiel des données contenues dans le rapport d'analyse devrait être plus amplement vérifiée. Ce point devrait être très certainement soumis pour avis à l'Autorité de Protection des Données avant d'envisager la mise en œuvre des nouvelles dispositions proposées.

Enfin, en ce qui concerne plus particulièrement la proposition consistant à prévoir la transmission automatique des rapports d'analyse à l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes en vue de statuer sur l'octroi d'un label « Égalité salariale » (proposition de loi 55 0052/001), le Conseil a pris note des réserves exprimées sur ce point par ce même institut, selon lequel cette proposition pose différents problèmes en termes de faisabilité et d'opportunité.

Tout d'abord, l'Institut mentionne que cette proposition n'apparaît pas réalisable en pratique en raison d'une part, du contenu et de la qualité des informations contenues dans le rapport d'analyse et d'autre part, des moyens humains et matériels dont dispose l'Institut, qui ne permettraient pas, à l'heure actuelle, de statuer sur l'attribution du label tel qu'envisagé.

En outre, l'Institut ajoute que cette mesure n'apparaît pas souhaitable dans la mesure où elle pourrait entrer en contradiction avec l'indépendance liée à la compétence de l'Institut en matière de traitement des plaintes. En effet, cette indépendance pourrait être questionnée dans le cas où une procédure serait entamée à l'égard d'une entreprise à laquelle l'Institut aurait décerné un label « Égalité salariale ».

2) Quant aux alternatives aux propositions pouvant être envisagées

Il ressort des échanges que le Conseil a eus avec l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes que d'autres moyens que ceux prévus dans les propositions de loi pourraient être envisagés pour améliorer la qualité des statistiques macroéconomiques concernant l'impact du genre dans la structure de la rémunération des travailleurs dans les entreprises.

Compte tenu des différentes questions que suscitent les propositions transmises pour avis, le Conseil juge qu'il serait utile de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour développer ces alternatives qui devraient permettre, par exemple en valorisant les données déjà disponibles au niveau de l'ONSS, d'enrichir et d'affiner l'information statistique tout en garantissant le plein respect du caractère confidentiel des données salariales des entreprises et en évitant de créer des charges administratives supplémentaires pour les entreprises.

Pour ce qui concerne le niveau de l'entreprise, le Conseil se réfère à sa proposition formulée au point précédent (p. 5) de développer une application web qui pourrait fournir des éléments statistiques complémentaires.

b. Amélioration de l'utilisation interne des rapports (analyse micro)

Il ressort des échanges organisés avec l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes qu'il est souvent difficile, en pratique, de tirer à partir du rapport d'analyse des conclusions quant à l'existence ou non d'une structure de rémunération neutre sur le plan du genre dans l'entreprise.

Le Conseil invite en conséquence à rechercher des améliorations pour rendre l'analyse de celui-ci plus aisée pour les entreprises.

A cet égard, il pourrait être utile de réfléchir, notamment avec l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et l'ONSS, au développement de programmes offrant aux entreprises des points de référence d'autodiagnostic en vue de pouvoir approfondir l'analyse. Cela peut s'inscrire dans le cadre de la proposition que le Conseil formule ci-avant (p. 5) de développer une application web pour compléter les rapports d'analyse.

2. Obligation de réaliser un plan d'action

Le Conseil constate que suivant l'article 15, m), 2° de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, inséré par la loi du 22 avril 2012 visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes, les conseils d'entreprise ont pour mission, dans le cadre des lois, conventions collectives ou décisions de commissions paritaires applicables à l'entreprise, de juger de l'opportunité d'établir, sur la base des informations obtenues conformément au rapport d'analyse, un plan d'action en vue de l'application d'une structure de rémunération neutre sur le plan du genre au sein de l'entreprise. A défaut de conseil d'entreprise, l'employeur examine en concertation avec la délégation syndicale s'il est opportun d'établir un tel plan d'action.

Suivant la disposition susvisée, le cas échéant, ce plan d'action contient :

- les objectifs concrets ;
- les domaines d'action et les instruments pour les atteindre ;
- le délai de réalisation ;
- un système de monitoring de l'exécution.

Le Conseil relève que la proposition de loi visant à lutter contre l'écart salarial entre les femmes et les hommes (DOC 55 0178/001) et la proposition de loi visant l'obligation de la parité salariale dans les entreprises privées (DOC 55 0028/001) tendent à rendre la réalisation d'un plan d'action contraignante si le rapport d'analyse biennal démontre une structure de rémunération qui ne serait pas neutre en termes de genre. L'objectif poursuivi par ces propositions de loi consiste en un renforcement de l'efficacité de la loi du 22 avril 2012 susvisée.

Le Conseil soutient cet objectif d'efficacité. Le Conseil souligne toutefois que le rapport d'analyse est un préalable indispensable à l'établissement d'un plan d'action. Il renvoie par conséquent à ses remarques quant à ce rapport d'analyse (voir point 1. ci-dessus) et principalement celle portant sur la difficulté de parvenir, sur la base de ce rapport, au constat d'un problème de neutralité sur le plan du genre en matière de structure de rémunération.

Le Conseil estime par conséquent que ses préoccupations ne lui permettent pas, dans la situation actuelle, de se prononcer quant à un éventuel caractère obligatoire de ces plans d'action.

Le Conseil considère en outre qu'avant d'envisager de rendre les plans d'action éventuellement obligatoires, il faudrait au préalable mettre à disposition de toutes les parties concernées, des moyens en vue de renforcer le recours à ceux-ci. Le Conseil estime ainsi qu'un encadrement devrait être mis en place permettant de faciliter l'élaboration des plans d'action. Cet encadrement devrait consister principalement en un modèle de plan d'action permettant aux conseils d'entreprises (ou aux employeurs en concertation avec la délégation syndicale à défaut de conseil d'entreprise) de donner un contenu concret à leur plan d'action. Des exemples généraux de bonnes pratiques pourraient également aider à l'élaboration des plans d'action, comme source d'inspiration.

Ainsi, la loi du 22 avril 2012 susvisée serait plus efficiente, comme voulu par les propositions de loi susmentionnées, par un meilleur encadrement permettant aux conseils d'entreprises (ou aux employeurs en concertation avec la délégation syndicale à défaut de conseil d'entreprise), après avoir identifié les problèmes de neutralité en termes de genre dans la structure de rémunération, d'examiner les meilleures solutions possibles pour leur entreprise, dans le cadre de la concertation sociale.

3. Désignation obligatoire d'un médiateur en matière de lutte contre l'écart salarial

Le Conseil constate que la proposition de loi visant à lutter contre l'écart salarial entre les femmes et les hommes (DOC 55 0178/001) propose en son article 4 de rendre contraignante la désignation d'un médiateur en matière de lutte contre l'écart salarial.

A l'heure actuelle, l'article 13/2 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, inséré par la loi du 22 avril 2012 visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes, prévoit, sur proposition du conseil d'entreprise ou, à défaut, de la délégation syndicale, une possibilité pour l'employeur d'une entreprise qui occupe habituellement en moyenne 50 travailleurs au moins de désigner un tel médiateur parmi les membres du personnel.

Afin d'aider l'employeur et les travailleurs de l'entreprise à prendre des mesures visant à réduire l'écart salarial, ce médiateur doit pouvoir disposer de connaissances suffisantes de la politique de rémunération de l'employeur. C'est dans ce cadre qu'il apporte son soutien à la rédaction d'un plan d'action en vue de l'application d'une structure de rémunération neutre sur le plan du genre au sein de l'entreprise et du rapport d'avancement relatif à l'exécution de ce plan d'action.

Le médiateur entend le travailleur qui estime être victime d'une inégalité de traitement en matière salariale sur la base de son genre et l'informe de la possibilité de parvenir à une solution de manière informelle en intervenant auprès de l'employeur. Le médiateur agit uniquement avec l'accord du travailleur qui demande son intervention. Tenu au secret professionnel, le médiateur veille au caractère confidentiel des données sociales qu'il acquiert dans l'exercice de son mandat et respecte ce caractère confidentiel à l'issue de sa mission. Il exerce par ailleurs sa fonction en toute autonomie et ne peut subir de préjudice en raison de sa mission.

Il ressort des explications reçues au sein du groupe de travail saisi de l'examen des propositions de loi dont saisine que les travailleurs ont rarement recours à la médiation interne en matière de résolution des conflits liés à l'écart salarial. A cet égard, le Conseil relève qu'il existe à l'heure actuelle d'autres possibilités pour un travailleur ou une travailleuse qui s'estime victime d'une discrimination de genre en matière de rémunération que d'avoir recours au médiateur. Ce type de contestations peut tout d'abord trouver une solution en activant les canaux traditionnels de résolution des conflits internes à l'entreprise. La possibilité existe également d'introduire une plainte auprès de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, de s'adresser au Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et/ou encore d'introduire une action judiciaire.

Sur ce point, le Conseil réaffirme sa conviction que les canaux traditionnels de résolution des conflits internes à l'entreprise sont certainement et bien souvent à même d'apporter des solutions négociées tout en évitant une judiciarisation préjudiciable à toutes les parties concernées. Il est d'avis que toutes les chances devraient être laissées à la concertation sociale au sein de l'entreprise et que la mesure visant à rendre obligatoire la désignation d'un médiateur telle que proposée par la proposition de loi susmentionnée risquerait de court-circuiter le cours normal de la concertation interne à l'entreprise pour le règlement des conflits, ce qui pourrait aller à l'encontre de l'objectif recherché.

4. Discrimination directe fondée sur le genre

Le Conseil constate que l'article 2 de la proposition de loi visant l'obligation de la parité salariale dans les entreprises privées (DOC 55 0028/001) a pour but de compléter l'article 4 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (la « Loi Genre ») par un paragraphe 4, qui prévoit qu'une distinction directe existant au niveau du salaire entre deux personnes de sexe différent qui occupent pourtant deux fonctions de valeur égale est assimilée à une distinction directe fondée sur le sexe.

Le Conseil remarque tout d'abord que les versions française et néerlandaise de l'article ne correspondent pas. Dans la version française, il est question d'« une distinction directe existant au niveau du salaire entre deux personnes de sexe différent », ce qui a été traduit en néerlandais par « een direct loonverschil tussen twee personen van een verschillend geslacht ».

Les deux formulations manquent de clarté. Les dispositions de l'article 2 de la proposition de loi pourraient être interprétées dans ce sens que toute distinction existant au niveau du salaire entre deux personnes de sexe différent qui occupent des fonctions de valeur égale sera assimilée à une distinction directe fondée sur le sexe.

Une distinction existant au niveau du salaire entre deux personnes de sexe différent qui n'est pas directement basée sur le sexe n'est actuellement pas considérée par la Loi Genre comme une distinction directe, mais comme une distinction indirecte fondée sur le sexe. Toute distinction indirecte ne constitue pas une discrimination indirecte à condition que la disposition, le critère ou la pratique apparemment neutre qui est au fondement de cette distinction indirecte soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif soient appropriés et nécessaires (article 15 de la Loi Genre). En conséquence, une distinction existant au niveau du salaire entre un homme et une femme occupant des fonctions de valeur égale, qui est basée sur une différence en matière d'ancienneté, de fonctionnement, de résultats, de négociations salariales lors de l'embauche, etc., ne sera normalement pas considérée comme une discrimination indirecte fondée sur le sexe.

Si toute distinction existant au niveau du salaire entre deux personnes de sexe différent qui occupent des fonctions de valeur égale est considérée comme une distinction directe fondée sur le sexe, l'employeur sera obligé de démontrer que la distinction existant au niveau du salaire se justifie sur la base d'une exigence professionnelle essentielle et déterminante (article 13 de la Loi Genre). Étant donné que les deux personnes occupent des fonctions de valeur égale, l'employeur ne sera pas en mesure de le démontrer. Une distinction existant au niveau du salaire entre deux personnes de sexe différent occupant des fonctions de valeur égale, qui est basée sur une différence en matière d'ancienneté, de fonctionnement, de résultats, de négociations salariales lors de l'embauche, etc., sera dès lors considérée comme une discrimination qu'il convient de supprimer (nivellement par le haut) et sera punie d'une indemnisation forfaitaire équivalant à six mois de rémunération. Le Conseil craint dès lors les conséquences importantes et les situations injustes que la proposition de loi risque d'entraîner.

Le Conseil constate en outre que le paragraphe 4 inséré par l'article 2 de la proposition de loi ne cadre pas dans l'article 4 de la Loi Genre. Dans ce dernier article, une distinction directe fondée sur la grossesse, l'accouchement et la maternité, une distinction directe fondée sur le changement de sexe et une distinction directe fondée sur l'identité de genre ou l'expression de genre sont assimilées à une distinction directe fondée sur le sexe. L'article 4 de la Loi Genre porte en effet sur les critères protégés en matière de genre, alors que, dans la proposition de loi, une situation de distinction existant au niveau du salaire est assimilée à une distinction directe fondée sur le sexe.

5. Evaluation de la loi du 22 avril 2012 visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes

Le Conseil constate que la proposition de loi visant à lutter contre l'écart salarial entre les femmes et les hommes (DOC 55 0178/001) soumise pour avis vise à introduire une obligation pour la Chambre des représentants de procéder à l'évaluation de l'application et de l'effectivité de la loi du 22 avril 2012 visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes.

L'article 6 de la proposition de loi précise que cette évaluation aurait lieu, après audition de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et de la Direction générale Relations collectives du travail du SPF ETCS, sur la base d'un rapport présenté à la Chambre des représentants par une commission d'experts.

Le Conseil soutient la proposition d'évaluer l'application et l'effectivité de la loi du 22 avril 2012 afin d'examiner plus en détail les points à améliorer dans cette loi. Il propose toutefois de fixer le rythme de cette évaluation à tous les 6 ans au lieu de tous les 5 ans, comme suggéré dans la proposition de loi, en fonction de la périodicité des rapports d'analyse sur la structure de rémunération des travailleurs.

Le Conseil suggère que la commission d'experts susmentionnée qui sera chargée de l'évaluation de la loi du 22 avril 2012 puisse être la Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations (EVA).

Il souhaite à cet égard également être saisi du rapport de cette évaluation.

C. Poursuite des travaux du Conseil eu égard aux initiatives en cours à d'autres niveaux

Le Conseil s'engage à poursuivre ses travaux en matière de lutte contre l'écart salarial. Ce faisant, il veillera à assurer la cohérence de ses travaux avec les initiatives menées au niveau européen, où la Commission européenne a entamé une consultation publique dans le courant du premier trimestre de 2020 afin d'aboutir à l'élaboration d'une proposition de directive sur la transparence en matière de rémunération pour les hommes et les femmes pour le dernier trimestre 2020.

Dans le cadre de ses travaux, le Conseil a par ailleurs pris connaissance d'une procédure de la Commission européenne relative à la transposition par la Belgique de la directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail, dite « directive refonte ». Il souhaite être informé des éléments en discussion et être associé aux évolutions futures de cette procédure.

Il veillera de même à prendre en compte les évolutions législatives au niveau national, où sont attendus les premiers résultats des travaux de la Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations (EVA).
