

Rapport

fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique

sur l'application du principe de l'égalité
des rémunérations
entre les travailleurs masculins et féminins

Rapporteur : M. Berkhouwer

Le 8 janvier 1968, le président du Parlement européen a autorisé la commission des affaires sociales et de la santé publique à faire rapport sur l'application du principe de l'égalité des travailleurs masculins et féminins.

La commission désigna M. C. Berkbouwer comme rapporteur le 15 décembre 1967.

La commission juridique a formulé un avis qui est joint au présent rapport.

La proposition de résolution dont le texte suit, ainsi que l'exposé des motifs sur lequel elle se fonde, ont été adoptés à l'unanimité au cours de la réunion du 19 avril 1968.

Étaient présents : MM. J. Muller, président, G. Angioy et L.E. Troclet, vice-présidents, C. Berkbouwer, rapporteur, J. Berthoin, M. Brégégère, S. Dittrich, J. Dupont, R. La Combe, H. Landrin, J. Lucius, M^{lle} A. Lulling, MM. L. Memmel, G. Moro, G. Pianta, V. van der Ploeg, N. Santero, G. Thorn, H. Vredeling.

Sommaire

A — Proposition de résolution	3	IV — Conclusions	12
B — Exposé des motifs	5		
I — Introduction	5	<i>Annexes :</i>	
II — Situation actuelle des États membres	7	I — Question écrite n° 117 et réponse de la Commission des Communautés européennes	13
III — L'article 119 considéré à la lumière d'un certain nombre d'autres textes et interprétations juridiques	10	II — Avis de la commission juridique	14

A

La commission des affaires sociales et de la santé publique, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, soumet au vote du Parlement européen la proposition de résolution suivante :

Proposition de résolution sur l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et féminins

Le Parlement européen,

— vu le rapport de la Commission des Communautés européennes sur l'état d'application au 31 décembre 1966 du principe d'égalité entre rémunérations masculines et féminines (article 119 du traité instituant la C.E.E. et résolution de la Conférence des États membres du 30 décembre 1961) ⁽¹⁾,

— vu le rapport de la commission des affaires sociales et de la santé publique ainsi que l'avis de la commission juridique (doc. 26/68),

1. Constate :

— que les mesures nécessaires pour assurer une application intégrale du principe de l'égalité des rémunérations n'ont pas encore été prises dans tous les États membres,

— que les procédures assurant la protection juridictionnelle du principe de l'égalité des rémunérations n'ont pas encore été instituées dans tous les États membres,

— qu'un État membre n'a toujours pas ratifié la convention n° 100 de l'Organisation internationale du travail;

2. Regrette que la Commission des Communautés européennes n'ait pas donné suite à l'invitation qui lui était faite dans la résolution du 29 juin 1966 de présenter avant le 31 décembre 1966 des propositions concrètes visant à faire garantir, par la voie communautaire, le respect général et intégral du principe de l'égalité des rémunérations des travailleurs masculins et féminins;

3. Prend acte de ce que la Commission des Communautés européennes a l'intention :

— de continuer à faire rapport périodiquement sur l'état d'application du principe de l'égalité des rémunérations,

— de mettre au point un plan de travail relatif notamment aux problèmes de la classification des professions, des moyens de formation et de perfectionnement professionnels de la main-d'œuvre féminine ainsi que de la structure de l'emploi féminin, problèmes au sujet desquels le Parlement européen, dans sa résolution du 29 juin 1966, a demandé des éclaircissements;

4. Estime avec la Commission des Communautés européennes, en vertu des renseignements contenus dans le rapport précité, qu'il existe encore « un retard dans la mise en œuvre correcte et complète du principe de l'égalité des salaires masculins et féminins, notamment dans les branches occupant un nombre élevé de femmes »;

5. Engage dès lors instamment la Commission des Communautés européennes à tirer enfin de cette situation les conséquences qui s'imposent et à examiner notamment si, conformément à l'article 169 du traité instituant la C.E.E., elle ne devrait pas formuler un avis motivé sur le manquement d'un ou de plusieurs États membres aux obligations qui leur incombent en vertu du traité;

⁽¹⁾ Doc. SEC (67) 3204 final du 31 juillet 1967.

6. Constate que la question de savoir si l'article 119 du traité de la C.E.E. peut être considéré comme « self-executing » n'a pas encore reçu de réponse satisfaisante et que seul un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes, saisie d'une affaire concrète, pourra établir la portée juridique de cette disposition du traité;

7. Attend des partenaires sociaux qu'entre temps ils mettent tout en œuvre pour garantir l'égalité des rémunérations des travailleurs masculins et féminins et qu'à cette fin ils n'acceptent que des conventions collectives reconnaissant sans équivoque le principe de l'égalité, et continuent à s'opposer à toute description ou classification des fonctions dans les entreprises ou dans les contrats de travail individuels, qui sont de nature à entraîner des discriminations d'ordre salarial;

8. Estime indispensable d'abolir, outre les discriminations salariales, toute autre forme de discrimination directe ou indirecte en relation avec le travail de la femme et son accès à l'emploi, et de combattre les préjugés qui existent dans ce domaine;

9. Charge son président de transmettre à la Commission des Communautés européennes la présente résolution et le rapport de sa commission compétente.

B

EXPOSÉ DES MOTIFS

I — Introduction

1. Au cours de sa séance du 29 juin 1966, le Parlement européen a adopté une résolution dans laquelle il prie notamment la Commission de la C.E.E. d'établir annuellement un rapport sur l'état d'application de l'article 119.

Se conformant à cette demande, la Commission européenne a proposé aux ministres du travail et des affaires sociales des États membres, en décembre 1966, d'établir un nouveau rapport sur l'état d'application du principe de l'égalité des rémunérations dans les six pays. Le Conseil ayant accepté cette proposition, la Commission des Communautés européennes lui a présenté, le 31 juillet 1967, un rapport sur l'état d'application au 31 décembre 1966 du principe d'égalité entre rémunérations masculines et féminines (article 119 du traité instituant la C.E.E. et résolution de la Conférence des États membres du 30 décembre 1961).

2. Dans son rapport, la Commission des Communautés européennes signale qu'au début de 1967, elle a adressé aux gouvernements et aux organisations d'employeurs et de travailleurs, par le canal de leurs représentations européennes, un questionnaire dont les réponses devaient servir à l'établissement d'un rapport à présenter au Conseil.

3. La Commission a établi son rapport, pays par pays, sur la base des réponses fournies à ces questionnaires, et l'a fait suivre de conclusions, fort brèves, dont la principale est la suivante :

« La Commission constate que des progrès ont été réalisés, mais elle se voit également obligée de souligner encore, sur la base des données actuellement disponibles, un retard dans la mise en œuvre correcte et complète du principe de l'égalité des salaires masculins et féminins, notamment dans les branches occupant un nombre élevé de femmes » (1).

4. Or, il va de soi que c'est là où le pourcentage de femmes au travail est le plus élevé qu'il importe le plus d'assurer l'égalité des rémunérations. Aussi est-il décevant de voir la Commission européenne déclarer que c'est précisément là où le nombre de travailleuses est le plus élevé que le retard est le plus considérable. La Commission européenne a

constaté une fois de plus que même lorsque, sur le plan des principes, il n'existe plus aucune discrimination d'ordre salarial entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine, dans la pratique, le travail des femmes fait souvent l'objet de certaines sous-évaluations qui se répercutent sur les rémunérations. Aussi la Commission européenne considère-t-elle :

« qu'il est indispensable d'étendre le champ d'observation et d'examiner d'une façon plus approfondie qu'auparavant certains aspects et problèmes liés directement au travail féminin et qui constituent, semble-t-il, la pierre d'achoppement d'une application intégrale du principe de l'égalité, tels que les systèmes de classification des fonctions dans les conventions collectives ou accords d'entreprises et les méthodes de formation des salaires. D'autres problèmes comme celui de la structure de l'emploi féminin et celui de la formation professionnelle féminine — qui sont susceptibles de fournir des éléments d'information complémentaires — doivent être également étudiés d'une façon plus systématique. »

5. La Commission européenne conclut en affirmant son intention :

« de mettre au point, en étroite liaison avec le groupe spécial, un plan de travail relatif aux problèmes ci-dessus indiqués et aux méthodes à suivre pour le réaliser. Pour l'élaboration et l'exécution de ce plan de travail, la Commission compte sur l'appui et la collaboration des États membres. Ceux-ci pourront disposer d'une connaissance accrue des situations leur permettant ainsi d'achever la réalisation du principe dans le respect des obligations qu'ils ont souscrites » (1).

6. Il ressort des considérations qui précèdent que pour la Commission européenne, la question de l'égalité des rémunérations est loin d'être réglée. On regrette, à ce propos, que ce soit là, pour ainsi dire, la seule conclusion qu'on puisse tirer du rapport de la Commission. Il convient notamment que le Parlement européen se demande, en l'occurrence, dans quelle mesure la Commission de la C.E.E. a donné suite à la partie de la résolution du Parlement du 29 juin 1966 qui s'adresse spécialement à la Commission, à savoir :

(1) P. 3 des conclusions (doc. SEC (67) 3204 final).

(1) P. 3 et 4 des conclusions du doc. SEC (67) 3204 final.

« Appelle l'attention de la Commission de la C.E.E. sur les tâches que les États membres lui ont confiées par la résolution du 30 décembre 1961 et l'invite à présenter avant le 31 décembre 1966, en appliquant les moyens les plus efficaces qu'elle peut trouver dans le traité et dans la résolution précitée, des propositions concrètes visant à faire garantir, par la voie communautaire, le respect général et intégral du principe de l'égalité des rémunérations des travailleurs masculins et féminins. »

7. Votre commission se rend compte des difficultés qui, pour la Commission européenne, découlent de cette invitation. Elle estime cependant que le Parlement se devra de constater que la Commission n'y a pas donné suite. A cet égard, il importe en outre d'appeler l'attention sur la question écrite n° 117 que votre rapporteur a posée au sujet de la partie considérée de la résolution et sur la réponse donnée par la Commission (annexe I). Il serait difficile de dire que la réponse soit absolument satisfaisante.

8. Votre commission se permet d'attirer une fois de plus l'attention sur l'engagement, que les États membres ont pris en adoptant la résolution du 30 décembre 1961, d'assurer l'application du principe de l'égalité des rémunérations de telle façon que ce principe soit susceptible d'être protégé par les tribunaux. En d'autres termes, les femmes devraient avoir, dans chacun des six pays, un droit subjectif à l'égalité de rémunération, dont elles puissent se prévaloir devant les tribunaux compétents. Selon les informations dont dispose votre commission, il n'en est pas encore ainsi dans tous les États membres. On sait que dans certains États, le principe de l'égalité des rémunérations est inscrit dans la constitution. Mais le plus souvent, il ne s'agit que du principe général de l'égalité des droits de l'homme et de la femme. C'est ainsi que l'article 3 de la Constitution de la république fédérale d'Allemagne stipule que « les hommes et les femmes sont égaux en droits » (1). A la connaissance de votre commission, la Constitution italienne est la seule qui formule explicitement le principe de l'égalité des rémunérations, à savoir à l'article 37, qui est conçu comme suit : « Les travailleurs féminins ont les mêmes droits et, à travail égal, ont droit à la même rémunération que les travailleurs masculins » (2).

9. Que les constitutions des différents États membres se contentent d'énoncer le principe général de l'égalité des rémunérations ou qu'elles définissent ce principe de façon plus précise, il reste à savoir dans quelle mesure les États membres ont rempli l'engagement auquel ils ont souscrit en adoptant la résolution du 30 décembre 1961, engagement qui était formulé comme suit :

« Les États membres :

1) Engageront, avant le 31 décembre 1961, les procédures appropriées, compte tenu de leur système national en matière de fixation des salai-

res, en vue d'assurer aux travailleurs féminins l'application du principe de l'égalité des rémunérations par rapport aux travailleurs masculins de telle façon que ce principe soit susceptible d'être protégé par les tribunaux; ces procédures soit par la voie des mesures législatives ou réglementaires, soit, lorsque cette méthode est organisée et suffisante, par l'intervention de conventions collectives obligatoires, devront aboutir à réaliser le principe de l'égalité des salaires masculins et féminins selon le calendrier suivant :

— avant le 30 juin 1962 pour les discriminations comportant des écarts de salaires supérieurs à 15 %, ces écarts seront ramenés à 15 %;

— avant le 30 juin 1963 pour les discriminations comportant des écarts de salaires supérieurs à 10 %, ces écarts seront ramenés à 10 %;

— avant le 31 décembre 1964, toutes les discriminations seront complètement éliminées. »

10. Il s'agit donc, en l'occurrence, de la mise en œuvre pratique du principe général en donnant à tout travailleur féminin un droit individuel de recourir aux tribunaux, ainsi que de l'indication de la juridiction nationale compétente pour recevoir son recours.

Votre commission croit savoir qu'il n'est pas encore donné aux femmes, dans tous les pays de la Communauté, d'entamer une procédure lorsqu'elles s'estiment lésées sur le plan des rémunérations, par exemple lorsqu'elles sont soumises à une convention collective prévoyant des discriminations directes ou indirectes en matière de rémunérations.

11. Le problème se pose donc de savoir dans quelle mesure l'article 119 ouvre directement aux travailleurs le droit d'intenter une action, c'est-à-dire de savoir dans quelle mesure cet article peut être considéré comme « self-executing ». Sur la question, votre commission juridique a formulé un avis qui est joint en annexe (cf. annexe II). Elle n'y répond cependant pas de façon concluante à ce problème très complexe.

La commission des affaires sociales et de la santé publique estime toutefois qu'il est utile de rappeler à ce propos ce que les États membres ont prévu au point 5 de la résolution susvisée du 30 décembre 1961 :

« ... Dans le cas de difficultés persistantes, la Commission qui, en tout état de cause, contrôlera le respect des engagements ci-dessus, mettra en œuvre pour régler ces difficultés les moyens que le traité met à la disposition des institutions communautaires »;

12. Les États membres ont ainsi donné à la Commission européenne un mandat précis. Dans la mesure où l'introduction de recours en justice destinés à assurer la sauvegarde du droit à l'égalité de rémunération pose encore des problèmes dans un État membre de la Communauté ou dans plusieurs, il ya lieu d'insister auprès de la Commission euro-

(1) « Männer und Frauen sind gleichberechtigt ».

(2) « La donna lavoratrice ha gli stessi diritti, e a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore ».

péenne pour qu'elle exerce ce mandat et prenne les mesures appropriées pour s'acquitter de sa tâche.

13. Dans sa résolution du 29 juin 1966, le Parlement européen a adressé un pressant appel successivement :

- « — aux gouvernements des États membres, afin qu'ils ne tardent plus à prendre toutes les mesures qui assurent une application intégrale de ce principe et de leur résolution du 30 décembre 1961;
- aux Parlements nationaux, pour qu'ils incitent sans relâche leurs gouvernements à appliquer intégralement l'article 119 et la résolution du 30 décembre 1961 et qu'à cette fin ils exercent résolument leurs pouvoirs de contrôle sur leurs gouvernements;
- aux partenaires sociaux, pour qu'ils rédigent les conventions collectives existantes et futures de manière que l'égalité de rémunération des hommes et des femmes soit garantie non pas seulement de manière formelle, mais aussi dans la réalité, et qu'ils s'opposent à toute description des fonctions dans les entreprises, ainsi qu'aux contrats de travail individuels, qui peuvent conduire à une inégalité des rémunérations des travailleurs masculins et féminins. »

II — Situation actuelle dans les États membres

14. La Commission de la C.E.E. ayant analysé, dans son rapport, ce qui a été réalisé en la matière dans les différents États membres, votre commission estime utile de résumer les données les plus importantes en y ajoutant quelques observations critiques.

Elle tient à souligner à ce propos que le Parlement n'a pas à examiner systématiquement ces diverses rubriques, aussi utiles qu'elles puissent être, mais qu'il devrait s'en tenir aux points essentiels, auxquels il convient de s'attacher si l'on veut faire le point de la mise en application de l'article 119 du traité. C'est ainsi qu'il sera plus intéressant de noter ce qui a été fait dans un pays, que de savoir ce qui a été réalisé dans un autre.

Belgique

15. Pour ce qui est de la Belgique, il convient de noter l'initiative du ministre de l'emploi et du travail, qui a établi un avant-projet de loi sur le travail des femmes. Le Conseil national du travail ayant émis un avis favorable, cette loi a entre temps été adoptée.

Cette loi prévoit que tout travailleur féminin qui estime être lésé en ce qui concerne l'égalité de rémunération pourra s'adresser à la juridiction compétente pour faire appliquer l'article 119. Ce texte ne donne, à juste titre, aucune interprétation de l'article 119, de façon qu'une interprétation identique puisse être définie ultérieurement dans tous les pays de la Communauté.

16. En avril 1966, la question de l'article 119 a été mise à l'ordre du jour de la Chambre et du Sénat en relation avec la grève des travailleuses de la F.N. de Herstal.

Votre commission reproduit ci-après les intéressantes considérations auxquelles le ministre s'est livré en réponse aux interpellations de membres du Parlement au sujet de la portée de l'article 119.

« En matière de l'interprétation de l'article 119, il constate que des divergences existent sur le sens à donner aux termes « même travail », le monopole de l'interprétation appartenant à la Cour de justice.

Les dispositions du traité de Rome n'étant pas directement applicables aux citoyens et habitants du Royaume, l'article 119 met les obligations à charge des États membres.

Dès la mise en application du traité, on a dû constater que les pays membres et la Commission n'avaient pas du principe, tel qu'il est libellé dans l'article 119, une seule et unique conception.

La résolution des États membres du 20 décembre 1961 est le dernier essai entrepris pour trouver une solution au problème posé » (1).

« La résolution ne peut être considérée comme une convention interprétative, puisqu'elle n'a pas les mêmes caractéristiques que le traité : ratification et approbation.

La résolution est un engagement politique à caractère communautaire, que les États ont pris mais qu'ils n'ont pu tenir entièrement, elle n'a pas abouti au but escompté : une interprétation unique et une application uniforme dans tous les pays.

L'article 119 oblige les États membres à mettre leur législation nationale en harmonie avec le principe qu'il énonce, très mal d'ailleurs, puisqu'il donne lieu à des contestations sur son interprétation.

La mise en harmonie des normes nationales doit éviter de substituer l'interprétation de sa propre loi à l'interprétation du traité, c'est donc une interprétation unique pour tous qui doit être recherchée.

Jusqu'ici, l'intervention du pouvoir exécutif belge s'est bornée à deux mesures : un droit de veto et un droit d'instruction auquel il faut ajouter en cas de conflit un droit de conciliation » (2).

17. En Belgique, de nets progrès ont été enregistrés dans le domaine de l'égalisation des salaires, bien qu'elle n'y ait pas non plus été réalisée complètement. Fait remarquable quant à l'égalisation des rémunérations, le taux d'accroissement des salaires féminins par rapport à 1959 est supérieur de près de 22 % au taux d'accroissement des salaires des travailleurs masculins. Soucieux d'assurer l'égalisa-

(1) Cf. doc. SEC (67) 3204 final; Belgique, p. I-8, quatre derniers alinéas.

(2) Cf. doc. SEC (67) 3204 final; Belgique, p. I-9, alinéas 2 à 5.

tion complète, le gouvernement refuse de rendre obligatoires les conventions collectives qui ne prévoient pas l'égalité des rémunérations.

Au cours des délibérations de la commission des affaires sociales et de la santé publique, une thèse a été évoquée qui, sur la base de certaines statistiques montrant que dans l'industrie métallurgique belge le niveau des salaires est généralement plus élevé que dans les autres pays membres, s'efforce de prouver que la suppression dans cette industrie des catégories salariales les plus basses ne se justifierait pas du point de vue de sa position concurrentielle ⁽¹⁾. Vu que des discriminations indirectes au détriment de la femme sont souvent dues à leur classification dans cette dernière catégorie de salaires, il s'agit là d'un exemple des difficultés auxquelles se heurte parfois l'application concrète du principe de l'égalité inscrit à l'article 119.

Allemagne

18. Le 8 décembre 1966, le Bundestag a adopté une motion invitant les partenaires sociaux à rédiger les conventions collectives de telle sorte que l'égalité de rémunération soit garantie non seulement de façon formelle, mais aussi dans les faits.

A la question de savoir si l'on peut considérer que le principe de l'article 119 est désormais mis en œuvre sans restriction, la Fédération allemande des organisations d'employeurs a répondu par l'affirmative.

19. Quant à la Fédération des syndicats allemands (D.G.B.), elle n'est pas de cet avis. Sa position est la suivante :

« En vertu de la situation actuelle, décrite dans ce rapport, on peut certainement dire que, après le 30 décembre 1964, les abattements de salaires féminins encore existants dans certains secteurs ont été éliminés et des « catégories de salaires pour travaux légers » existantes dans d'autres secteurs ont pu être relevées ou même éliminées. Mais, à cause de la situation existante dans quelques secteurs peu nombreux de l'industrie des mines et de l'industrie de la fabrication du cuir, et aussi longtemps qu'il existe encore dans d'autres secteurs des « catégories de salaires pour travaux légers », où sont classées essentiellement les femmes, il n'est pas possible d'affirmer que l'égalité de rémunération peut être considérée comme strictement appliquée selon les critères fixés dans la résolution du 30 décembre 1961 » ⁽²⁾.

20. Il y a, de l'avis de votre commission, un lien entre ce qui est dit dans la motion de l'égalité « formelle » et de l'égalité « dans les faits », et les « catégories de salaires pour travaux légers » dont la Fédération des syndicats allemands fait état. C'est vraisemblablement par ce biais que s'exerce la

discrimination qui explique que bien qu'elle soit inscrite dans la constitution, l'égalité de rémunération n'a pas encore, en fait, été réalisée complètement.

La Fédération des syndicats allemands cite d'ailleurs un nombre considérable de conventions collectives qui, selon elle, impliquent encore une discrimination à l'encontre des travailleurs féminins.

France

21. L'opposition qui en Allemagne existe entre le D.G.B. et la Fédération des employeurs se retrouve en France entre le gouvernement et l'organisation des travailleurs.

A la question de savoir si les systèmes de classification prévus par les nouvelles conventions collectives sont appliqués d'une manière différente aux travailleurs des deux sexes, le gouvernement, qui parle en même temps au nom des employeurs, répond tout simplement par la négative.

De son côté, l'organisation des travailleurs (C.F.D.T.) fait remarquer que « si les systèmes de classification prévus par les conventions collectives ne sont pas en principe appliqués d'une manière différente aux travailleurs des deux sexes, on observe dans les faits une tendance à la sous-qualification ou à une discrimination dans la qualification tendant, dans un certain nombre de cas, à dévaloriser le travail effectué par les femmes » ⁽¹⁾.

Les statistiques recueillies périodiquement sur les taux de salaire horaire moyen réel ainsi que sur les gains des travailleurs font encore apparaître des écarts selon les sexes.

Italie

22. Les réponses au questionnaire de la Commission ont été mises au point par les services gouvernementaux italiens de concert avec certaines organisations syndicales.

Ce qu'il importe de noter en ce qui concerne l'Italie, ce sont les divergences entre certains arrêts des tribunaux, divergences sur lesquelles nous reviendrons dans un autre contexte.

Tout aussi importante est la constatation du rapport selon laquelle le gouvernement ne peut pas actuellement procéder à la réception des conventions collectives dans des décrets législatifs assurant leur validité erga omnes, parce qu'une telle intervention réglementaire, adoptée en son temps à titre transitoire, n'est plus admise à la suite d'un arrêté de la Cour constitutionnelle. Ainsi donc le gouvernement italien n'a pas la possibilité de poser l'égalité des rémunérations comme condition à la validité erga omnes d'une convention collective. En revanche, on peut noter fort heureusement que c'est sans doute en Italie que le droit subjectif du travailleur féminin à l'égalité de rémunération est juridiquement le mieux assuré. Il ressort d'autre part des réponses

⁽¹⁾ Bulletin de « Fabrimetal » — 15 avril 1968.

⁽²⁾ Voir doc. SEC (67) 3204 final, Allemagne, p. II-28, dernier alinéa.

⁽¹⁾ Cf. doc. SEC (67) 3204 fin., France, p. III-9, dernier alinéa

au questionnaire de la Commission que dans certains secteurs le problème de l'égalité de rémunération n'est pas encore résolu. A titre de justification est invoqué le fait qu'il s'agit là de secteurs où l'action syndicale est moins développée à la suite du nombre restreint de travailleurs ou de la taille réduite des entreprises.

Luxembourg

23. Au Luxembourg, un certain nombre de dispositions législatives sont actuellement en vigueur qui visent à assurer une application pratiquement générale du principe de l'égalité de rémunération.

1. L'arrêté grand-ducal du 22 avril 1963 portant réglementation d'un salaire minimum tant pour les femmes que pour les hommes (excepté pour les gens de maison, les travailleurs de l'agriculture, de la viticulture et de l'horticulture).
2. La loi du 22 juin 1963 assurant l'égalité de rémunération pour les travailleurs masculins et féminins du secteur public.
3. La loi du 12 juin 1965 concernant les conventions collectives de travail comportant l'application obligatoire du principe de l'égalité des rémunérations.

Le Luxembourg a ratifié en 1967 la convention n° 100 de l'Organisation internationale du travail.

Le travailleur féminin a le droit de requérir devant la juridiction compétente l'application du principe de l'égalité de rémunération.

La mise en œuvre effective du principe est cependant rendue difficile par la classification actuelle des fonctions ainsi que par le fait que des travailleurs sont parfois mutés vers d'autres postes afin d'éliminer des fonctions mixtes.

Pays-Bas

24. Le gouvernement néerlandais avait déjà répondu au questionnaire lorsque fut voté le budget du ministère des affaires sociales.

En ce qui concerne le principe énoncé à l'article 119, le ministre déclare ce qui suit dans l'exposé des motifs joint au budget 1968 :

« Au cours de l'année 1966, des clauses ont été prévues dans quelques contrats pluriannuels tendant à rapprocher en plusieurs étapes les salaires féminins de ceux des travailleurs masculins. Des mesures ont été prises à ce propos pour 1967 aussi bien que pour 1968. Vu la situation économique générale qui commandait une grande prudence, seule a pu être réalisée une hausse réduite de caractère général, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, ce qui s'est répercuté également sur les salaires des travailleurs féminins.

Dans un proche avenir il conviendra, dans la mesure du possible et à moins d'une dégradation considérable de la situation économique générale, d'envisager un nouveau relèvement des salaires

féminins. Le soussigné se propose d'appeler sur la question l'attention des organes associés à l'exécution de la politique des salaires » (1).

« Ces dernières années, des progrès ont été régulièrement réalisés aux Pays-Bas en ce qui concerne la réalisation du principe de l'égalité des rémunérations des travailleurs féminins et masculins. En 1967, également, cette tendance a encore été enregistrée dans certaines branches économiques importantes où des conventions collectives pluriannuelles ont été conclues. Étant donné qu'en 1967 les possibilités d'augmenter les salaires étaient réduites par la nécessité de rétablir l'équilibre économique, il n'était du reste pratiquement pas possible en 1967 d'assurer une meilleure mise en œuvre du principe énoncé à l'article 119 du traité de la C.E.E.

Dans l'intervalle, le gouvernement néerlandais a, en collaboration avec la Fondation du travail, fait rapport au mois de mars de cette année à la Commission européenne sur l'état d'avancement au 31 décembre 1966 de l'application du principe en cause. C'était là sa contribution au rapport général que la Commission entend rédiger pour l'ensemble de la Communauté. En dépit des efforts constants de la Commission européenne d'obtenir des données aussi exactes que possible, la situation actuelle semble toujours insuffisamment claire, ce qui d'ailleurs, dans l'état actuel des recherches, n'est pas pour étonner. Dans tous les États membres, on observe que les salaires féminins augmentent plus rapidement que les salaires masculins. Ce seul fait permet de penser que dans tous les pays une certaine discrimination subsiste dans les rémunérations. Malheureusement, il n'est toujours pas possible de traduire par des chiffres exacts et comparables le retard enregistré par les salaires féminins.

La situation est due, entre autres causes, au fait que les États membres ne sont pas tous disposés à étendre le principe de l'égalité des rémunérations aux travailleurs féminins employés dans des fonctions autres que mixtes. D'autre part, les méthodes utilisées pour classer les diverses fonctions n'ont pas toujours un caractère absolument objectif et sont en outre difficilement comparables. Il y a, enfin, des écarts formels entre les barèmes ainsi que le fait que dans les autres pays de la C.E.E. les salaires conventionnels ont le caractère de salaires minimum que l'employeur peut dépasser lors de la conclusion de conventions individuelles de travail.

Le soussigné estime qu'il importe que la Commission européenne continue à mettre tout en œuvre afin d'éliminer progressivement les discriminations qui subsistent encore dans les formes et dans les faits. Il attache beaucoup d'intérêt à ce que ce processus se déroule non seulement en accord avec les gouvernements des États membres, mais aussi avec les partenaires sociaux » (2).

(1) Extrait de l'exposé des motifs du budget 1968 (session 1967-1968-9300, chapitre XV).

(2) Idem, p. 49-50.

25. Il ressort d'une annexe à l'exposé des motifs que dans un grand nombre de branches économiques, le principe de l'égalité de rémunération a été réalisé au cours de la période allant du 1^{er} janvier 1966 au 1^{er} juillet 1967.

L'objectivité commande de dire que les Pays-Bas sont au nombre des États membres qui entendent limiter l'égalité de rémunération aux fonctions mixtes. Lors de la conclusion du traité, les Pays-Bas ont en outre stipulé que le relèvement devait se faire au même rythme que dans les autres pays. Abstraction faite de ce qu'il est difficile de mesurer ce rythme, on peut dire que ces deux restrictions sont dépassées par les diverses décisions que les États membres ont prises depuis lors et notamment par la résolution du 30 décembre 1961 que nous avons déjà si souvent citée.

26. On peut difficilement nier qu'il demeure malaisé d'exprimer le retard réel des salaires féminins en des chiffres comparables et cela pour les raisons que l'on connaît et que le gouvernement néerlandais a de nouveau résumées. Néanmoins, il a semblé utile de rappeler la question en reproduisant ce que le gouvernement néerlandais a fait remarquer à ce propos dans le document cité.

Il est d'autre part regrettable que les Pays-Bas soient actuellement le seul pays où la main-d'œuvre féminine, qui ne peut pas se prévaloir de conventions collectives ou de dispositions analogues, ne bénéficie encore d'aucune protection juridique en cas de discrimination d'ordre salarial.

III — L'article 119 considéré à la lumière d'un certain nombre d'autres textes et interprétations juridiques

27. Depuis que la Commission de la C.E.E. a fait son rapport, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a adopté, le 28 septembre 1967, une recommandation (n° 504/67) relative à la situation politique, sociale et civique de la femme en Europe. Dans cette recommandation, l'Assemblée consultative constate que le principe d'égalité entre hommes et femmes se trouve incorporé dans :

- la convention des Nations unies sur les droits politiques de la femme;
- les conventions internationales du travail n° 100 sur l'égalité de rémunération et n° 111 sur la discrimination dans l'emploi et la profession;
- la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 14);
- la charte sociale européenne (article 4);
- le traité instituant la Communauté économique européenne (article 119).

L'Assemblée consultative constate par ailleurs que ces principes de non-discrimination ne sont qu'imparfaitement appliqués dans la réalité, notamment en matière d'emploi, d'avancement professionnel et de rémunération. Elle considère que cette situation est due, dans une large mesure, à la

survivance de conceptions et de préjugés dans de larges couches de la population, même parmi les femmes elles-mêmes.

En vertu de ces considérations, elle recommande au Comité des ministres :

- a) De prendre dans l'immédiat toutes initiatives utiles pour assurer la ratification ou l'application effective des dispositions de non-discrimination figurant dans les conventions et traités mentionnés au paragraphe 5 ci-dessus;
- b) De mettre à l'étude, en vue de son inscription ultérieure au programme de travail pour les activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe, un ensemble d'initiatives concernant la place que la femme est appelée à occuper dans la société européenne de l'avenir et en particulier, les questions de l'égalité des rémunérations, de la formation et de la réadaptation professionnelle et de la situation juridique des femmes mariées;
- c) D'entreprendre une campagne d'information sur le plan européen destinée à éclairer et à préparer l'opinion publique à ces changements.

28. Vu l'interprétation qui est parfois donnée à l'article 119 en connexion avec d'autres textes juridiques, votre commission estime utile de faire suivre ci-après le texte des conventions internationales susmentionnées.

1. La convention des Nations unies sur les droits politiques de la femme ⁽¹⁾ :

Article 3 :

« Les femmes auront, dans des conditions d'égalité, le même droit que les hommes d'occuper tous les postes publics et d'exercer toutes les fonctions publiques établis en vertu de la législation nationale, sans aucune discrimination. »

2. Convention internationale du travail n° 100 :

« Article 2, paragraphe 1 :

Chaque membre devra, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale. »

Selon l'article 1, a, « le terme « rémunération » comprend le salaire ou traitement ordinaire, de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement en espèces ou en nature par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier »;

3. Convention internationale du travail n° 111 ⁽²⁾ :

La convention stipule que tout État membre de l'organisation qui l'a ratifiée est tenu à formuler et à appliquer par des méthodes législatives et

(1) En outre, l'Assemblée des Nations unies a adopté, le 7 novembre 1967, une déclaration dans laquelle elle insiste une nouvelle fois sur la nécessité de prendre des mesures appropriées afin de prévenir et d'éliminer les divers traitements discriminatoires dont les femmes font l'objet.

(2) Doc. SEC (67) 4235 déf., p. 9.

pratiques appropriées une politique visant à promouvoir l'égalité de chance et de traitement en matière d'emploi et de profession afin d'éliminer toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale.

4. Article 14 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

« La jouissance des droits et des libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

5. Article 4 de la charte sociale européenne

Alinéa 3 : « A reconnaître le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale. »

Alinéa final : « L'exercice de ces droits doit être assuré soit par voie de convention collective librement conclue, soit par des méthodes légales de fixation de salaires, soit de toute autre manière appropriée aux conditions nationales. »

6. Article 119 du traité de la C.E.E.
(p. m.).

29. Lorsqu'on cherche à interpréter l'article 119, on ne saurait faire abstraction des définitions contenues à ce sujet dans la recommandation de juillet 1960 de la Commission de la C.E.E. ainsi que dans la lettre d'accompagnement du président de la Commission de la C.E.E. adressée aux États membres. Dans cette lettre il est notamment dit :

qu'« il devra être fait abstraction de considérations tenant aux mesures de protection particulières édictées en faveur des femmes comme des arguments suivant lesquels le rendement économique du travail féminin pris dans son ensemble à cause, par exemple, d'absences plus fréquentes du lieu de travail, permet une réduction de la rémunération. Le rendement économique ne peut être pris en considération que pour la rémunération du travail à la tâche, les primes de rendement etc., mais il ne saurait en être de même pour le travail payé au temps. » ...

« ... le problème de l'équivalence de diverses fonctions qui a occupé une place importante lors des discussions concernant la convention n° 100 et la recommandation n° 90 de l'O.I.T. demeure cependant en dehors du champ d'application de l'article 119. »

30. Nous avons déjà dit que la conférence des États membres a adopté, le 30 décembre 1961, une résolution dans laquelle elle affirme expressément que les États membres

« reconnaissent que l'application progressive du principe de l'égalité de rémunération des travailleurs masculins et féminins a pour objet d'éliminer toute discrimination dans la fixation des salaires et notamment :

- l'application aux seuls hommes du salaire minimum obligatoire ou la fixation de ce salaire à des niveaux différents pour les hommes et les femmes;
- la fixation à un niveau différent des salaires minima selon le sexe du travailleur lorsque les conventions collectives, barèmes ou accords de salaires en prévoient;
- la fixation sur des bases différentes des barèmes de rémunération au temps et à la tâche pour les hommes et les femmes;
- la création de catégories distinctes pour les hommes et les femmes ou l'application de critères de classification différents lorsque les salaires sont fixés suivant un système de classification professionnelle;
- d'une façon générale le maintien dans les conventions collectives, barèmes ou accords de salaires, de différences de rémunérations fondées sur le sexe.

Les États membres reconnaissent aussi que sont également incompatibles avec le principe d'égalité des rémunérations les pratiques qui consistent dans le déclassement systématique des travailleurs féminins, dans l'adoption de règles de qualification différentes pour les hommes et pour les femmes et dans une utilisation de critères d'évaluation des fonctions pour le classement des travailleurs qui soit sans rapport avec des conditions objectives d'exercice desdites fonctions. »

31. A la lumière de cette interprétation, il est intéressant d'examiner la récente jurisprudence italienne dans le domaine de l'égalité de droits des travailleurs féminins. A ce propos, il ressort du rapport de la commission que :

- d'une part, deux arrêts (Milan 27 juillet 1965 et Biella 24 mai 1965) reconnaissent le droit absolu des travailleurs féminins à l'égalité de rémunération et affirment en outre que l'égalité de rémunération doit être déduite de la nature des prestations concrètement fournies, et non du rendement;
- d'autre part, la cour d'appel de Florence, par un arrêt en date du 4 mars 1966, a reconnu licites les clauses de conventions collectives qui prévoient des rémunérations différentes pour les travailleurs féminins et masculins en relation avec un rendement différent, et que de même la préture de Rome, par arrêt du 23 juillet 1966, affirme que l'égalité de rendement est la condition nécessaire de l'égalité de rémunération, ce critère ressortant clairement de la convention n° 100 de l'O.I.T. et de l'article 119 du traité de Rome (1).

32. Il semble à votre commission que le critère du rendement identique est absolument nouveau et que jusqu'à présent il n'a encore jamais été appliqué dans la Communauté. D'ailleurs, dans un arrêt antérieur, la Cour de cassation italienne a déjà rejeté

(1) P. 3 de la partie IV (Italie) du doc. SEC (67) 3204 final.

le critère du rendement. Votre commission se permet de faire remarquer qu'il lui paraît douteux que la convention n° 100 et l'article 119 puissent en fait servir de base à l'application du critère du rendement identique. S'il est en effet question dans la convention n° 100 de « travail de valeur égale », votre commission n'est pas convaincue qu'il faut entendre par là un « travail qui fournit le même rendement ».

Au surplus, l'alinéa b du paragraphe 3 de l'article 119 stipule très clairement que l'égalité de rémunération implique « que la rémunération accordée pour un travail payé au temps soit la même pour un même poste de travail ». Ainsi donc, bien que le rendement d'un travail payé au temps puisse être très différent, la rémunération doit, en vertu de cette disposition, être identique. Votre commission signale par ailleurs que lorsqu'il s'agit de rémunérer les travailleurs masculins, on n'a certes pas l'habitude de procéder à une comparaison des rendements.

33. Notons en passant que l'on peut s'interroger sur la question de savoir dans quelle mesure l'interprétation de l'article 119 peut notamment se fonder sur la convention n° 100. Pour autant que celle-ci ait été ratifiée par les États membres, on peut dire que, conclu à une date plus récente, le traité de la C.E.E. doit prévaloir sur la convention n° 100. Dans la mesure où l'article 119 va au delà des dispositions de la convention n° 100, c'est cet article qui devra être d'application et non pas la convention.

De toute manière, votre commission estime difficilement défendable le point de vue selon lequel l'article 119 peut être interprété de façon restrictive en vertu des textes de traités antérieurs.

IV — Conclusions

34. Nous avons déjà fait remarquer que trois pays de la Communauté ont repris dans leur constitution des dispositions qui interdisent toute discrimination au détriment de la femme. Il s'agit de l'Allemagne, de la France et de l'Italie. Une comparaison des textes fait ressortir que les Constitutions allemande et française garantissent l'égalité des droits en termes généraux (dans son préambule, la Constitution française garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits identiques à ceux de l'homme). Nous avons déjà fait remarquer que la Consti-

tution italienne est la seule à étendre expressément le principe de l'égalité au régime des rémunérations.

35. Bien que votre commission ait l'impression que dans les États membres les procédures intentées par des travailleuses féminines en vue d'obtenir l'égalité des rémunérations sont fort peu nombreuses, il est intéressant de noter qu'en 1963, dans une procédure qu'une hôtesse de l'air avait intentée à Air-France, la cour d'appel de Paris, en vertu du principe de l'égalité, a déclaré illicite une clause du contrat de travail qui habitait l'employeur à licencier une employée lorsque celle-ci se mariait (1).

Votre commission a appris que ces pratiques discriminatoires existent également ailleurs et qu'en outre, à défaut de dispositions appropriées dans le contrat de travail, une pression est parfois exercée sur les travailleuses pour qu'elles « offrent » leur démission aussitôt qu'elles se marient.

36. Les discriminations en matière d'emploi et de profession sont encore très fréquentes et peuvent revêtir des formes diverses. A la suite d'un arrêté royal (4 août 1967) publié au *Moniteur belge*, qui réserve certains emplois dans l'organigramme du ministère des finances uniquement à des candidats de sexe masculin, certains membres du Parlement européen ont posé à la Commission européenne la question de savoir si celle-ci était disposée à agir contre des discriminations en matière d'accès à l'emploi (2).

Dans sa réponse, la Commission européenne déclare que le problème de la discrimination en matière d'accès à l'emploi relève de dispositions de traités conclus dans le cadre d'organisations internationales (notamment la convention n° 111 de l'O.I.T.) à l'application desquelles elle n'a pas reçu le mandat de veiller. Dans l'intervalle cependant, elle a présenté un document au sujet des possibilités des États membres de ratifier des traités conclus dans le cadre d'autres organisations internationales. C'est sans doute par cette voie qu'une contribution pourra être apportée à la suppression des discriminations au détriment de la main-d'œuvre féminine. De nos jours, en effet, personne ne conteste encore aux femmes le droit de participer pleinement à toutes les activités de la vie culturelle, sociale, politique et économique. Toutes les entraves, les discriminations tant directes qu'indirectes et tous les préjugés qui font obstacle à la réalisation de cet objectif doivent être éliminés parce qu'ils constituent non seulement une limitation ou une négation du droit des femmes à l'égalité de traitement par rapport aux hommes, mais aussi une atteinte à la dignité humaine.

(1) « L'égalité en matière d'emploi dans les législations et autres normes nationales », publié par l'Organisation internationale du travail.

(2) Questions écrites n° 150 de M. Trolet (J.O. n° 256 du 23 octobre 1967) et n° 213 de M. Vredeling (J.O. n° C 3/10 du 22 janvier 1968).

Question écrite n° 117 de M. Berkhouwer à la Commission des Communautés européennes

(25 juillet 1967)

Objet : Application de l'article 119 du traité de la C.E.E.

Au paragraphe 5 de la résolution du 29 juin 1966, relative à l'application de l'article 119 du traité de la C.E.E. (1), le Parlement européen

« appelle l'attention de la Commission de la C.E.E. sur les tâches que les États membres lui ont confiées par la résolution du 30 décembre 1961 et l'invite à présenter avant le 31 décembre 1966, en appliquant les moyens les plus efficaces qu'elle peut trouver dans le traité et dans la résolution précitée, des propositions concrètes visant à faire garantir, par la voie communautaire, le respect général et intégral du principe de l'égalité des rémunérations des travailleurs masculins et féminins ».

Au paragraphe 6 de cette même résolution, la Commission de la C.E.E. est, en outre, invitée à « continuer à établir annuellement un rapport sur l'état d'application de l'article 119... ».

Au paragraphe 255 du dixième rapport général, la Commission communique que le Conseil a approuvé sa proposition d'établir un nouveau rapport sur l'état d'application, au 31 décembre 1966, de l'article 119 :

1. Pour quelle raison la Commission n'a-t-elle pas présenté, avant la fin de l'année 1966, les propositions concrètes demandées par le Parlement européen ?
2. Quand la Commission des Communautés européennes pense-t-elle pouvoir réparer l'oubli de la Commission de la C.E.E. ?
3. Pourquoi les rapports annuels demandés par le Parlement européen (état d'application au 31 décembre 1965 et état d'application au 31 décembre 1966) n'ont-ils pas encore été présentés ? A quelle date peut-on escompter leur établissement ?
4. La Commission peut-elle indiquer la raison pour laquelle elle a demandé au Conseil d'approuver l'élaboration d'un nouveau rapport, plutôt que de donner directement suite à la demande du Parlement européen « d'établir des rapports sur des problèmes particuliers concernant la situation sociale » conformément à l'article 122, paragraphe 2, du traité ?

Réponse

(17 octobre 1967)

1 et 2. Le rapport de la Commission sur l'application du principe d'égalité dans les États membres au 31 décembre 1964, envoyé au Conseil en juillet 1965 et dont le Parlement européen s'est saisi en juin 1966, a été examiné par le Conseil lors de sa session tenue en décembre 1966, consacrée aux affaires sociales.

Par lettre du 27 août 1964, le Parlement européen a été saisi du nouveau rapport de la Commission faisant état de la situation au 31 décembre 1966. Ce rapport contient également, dans ses conclusions, les lignes directrices de l'action que la Commission entend poursuivre dans l'avenir pour la mise en œuvre complète du principe inscrit à l'article 119 du traité C.E.E. L'action envisagée par la Commission tient compte des demandes formulées par le Parlement européen.

3. Lors de la session de juin 1966, le Parlement européen disposait également de données complémentaires,

recueillies par la Commission, couvrant la période du 1^{er} janvier 1965 jusqu'au printemps 1966, dont l'honorable parlementaire, en tant que rapporteur de la commission sociale, a tenu compte dans l'élaboration de son rapport.

4. L'élaboration des différents rapports que la Commission a rédigés ces dernières années, a été effectuée avec la collaboration du groupe spécial, article 119, institué en 1961 à la demande du Conseil. Ce groupe — qui est chargé, notamment, de suivre l'application du principe d'égalité dans les États membres — est composé d'experts gouvernementaux assistés par un groupe d'experts en matière de conventions collectives désignés par les organisations syndicales d'employeurs et de travailleurs. La Commission est tenue de faire régulièrement rapport au Conseil de ministres sur l'état des travaux en la matière.

(1) J.O. n° 130 du 19 juillet 1966, p. 2439/66.

Avis de la commission juridique

Rapporteur pour avis : M. Dittrich

Par lettre du 8 janvier 1968, le bureau du Parlement européen a chargé la commission juridique de formuler, à l'intention de la commission des affaires sociales et de la santé publique, un avis sur la sauvegarde et l'application intégrales du principe de l'égalité des rémunérations des travailleurs masculins et féminins.

Lors de sa réunion du 18 janvier 1968, la commission juridique a chargé M. Dittrich de la rédaction de cet avis.

La commission juridique a examiné et adopté à l'unanimité le projet d'avis de M. Dittrich pendant sa réunion du 5 avril 1968.

Etaient présents : MM. Deringer, président, Dehousse, vice-président, Dittrich, rédacteur de l'avis, Battista (suppléant M. Rubinacci), Bech, Boertien, Burger, Estève, Jozeau-Marigné, Lautenschlager, Scelba et Vredeling (suppléant M. Carcassonne).

Assistait en outre à la réunion : M. Muller, président de la commission des affaires sociales et de la santé publique.

Introduction

I

1. La commission des affaires sociales et de la santé publique soumettra au Parlement un rapport sur les problèmes que pose le respect du principe de l'égalité des rémunérations féminines et masculines dans les six États membres de la Communauté. Elle a demandé que la commission juridique se prononce sur la question des moyens de recours susceptibles d'être mis en œuvre pour assurer l'application intégrale de ce principe. C'est ainsi que le bureau élargi du Parlement a été amené à inviter la commission juridique à prendre position.

La commission juridique se doit de souligner que, dans son avis, elle se tiendra strictement dans les limites du problème qui lui est posé. Elle ne se prononcera donc sur les faits que dans la mesure où elle l'estime nécessaire à l'appréciation juridique de la question. La commission estime en outre qu'elle n'a pas à se prononcer sur l'opportunité d'utiliser effectivement les moyens de recours dont on pourrait disposer. C'est à la commission compétente au fond qu'il appartient d'en juger. La commission juridique tient enfin à signaler que seule la Cour de justice des Communautés européennes peut trancher valablement les questions juridiques soulevées dans les pages qui suivent.

II — *Les faits*

2. La commission constate, dans son rapport sur l'état d'exécution au 31 décembre 1966 de l'article 119, que des progrès substantiels ont été accomplis dans tous les États membres. Il ne reste pas moins que le principe de l'égalité des rémunérations n'est encore pratiqué intégralement dans aucun État. Il s'agit donc en substance d'en obtenir l'application en droit.

3. A cela s'ajoute que, du point de vue juridique, les six pays de la Communauté peuvent être répartis en trois groupes ⁽¹⁾.

1° Les pays où les travailleurs féminins ont la possibilité de faire valoir devant les tribunaux leur droit à l'égalité des rémunérations. Font partie du groupe, depuis le début, la République fédérale d'Allemagne et l'Italie. Depuis le mois d'octobre 1967, la Belgique s'y est jointe. En effet, le journal officiel belge (Moniteur belge) du 27 octobre 1967 a publié un arrêté royal relatif au travail de la femme. En son article 14, il prévoit que toute femme qui travaille peut saisir le tribunal compétent en vue de l'application du principe de l'égalité des rémunérations énoncé à l'article 119.

2° En France et au grand-duché de Luxembourg, la garantie juridique de l'égalité des rémunérations présente encore des lacunes.

3° Aux Pays-Bas, la réalisation du principe de l'égalité dépend des dispositions prévues dans les conventions collectives.

Le problème juridique

I — *Les fondements*

4. La base juridique est évidemment, en premier lieu, l'article 119 du traité. Est en outre à prendre en considération comme telle, la résolution du 30 décembre 1961 de la Conférence des États membres sur l'égalité des rémunérations féminines et masculines. Mais cette résolution a-t-elle, en dehors de l'article 119, une portée juridique

⁽¹⁾ Cf. rapport de M. Berkhouwer sur l'application de l'article 119 du traité de la C.E.E., doc. 85/66.

propre ? Il n'est que de l'examiner pour se rendre compte que son contenu ne va pas au delà de celui de l'article 119, auquel toutefois elle apporte des précisions. En fait cette résolution ne représente qu'un accord entre les gouvernements sur les méthodes à employer et le calendrier à respecter pour l'application de l'article 119. Cela n'en fait pas une source autonome d'obligations pour les États membres; ces obligations découlent exclusivement de l'article 119. Celui-ci constitue par conséquent la seule base juridique déterminante.

II — Les moyens de recours

5. Nous examinerons dans ce chapitre les possibilités juridiques dont disposent la Commission des Communautés européennes, le Parlement européen et enfin les particuliers pour faire respecter sans restrictions, là où il n'est pas encore réalisé, le principe de l'égalité des rémunérations.

1. Les voies de recours de la Commission des Communautés européennes

6. Si un État membre manque à une obligation qui lui incombe en vertu du traité, l'article 169 C.E.E. fait obligation à la Commission d'émettre un avis. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis, la Commission peut saisir la Cour de justice. Il ressort du texte de l'article 169 que la Commission est obligée d'émettre un avis mais qu'en revanche, il lui est loisible de saisir ou non la Cour de justice.

2. Les voies de recours du Parlement européen

7. Le Parlement européen n'est pas en droit d'agir en justice dans le cadre de la procédure prévue à l'article 169. Il ne l'est pas davantage dans celui de la procédure contentieuse instituée à l'article 173, alinéa 1, du traité C.E.E. Ainsi, s'il estime indispensable d'introduire un recours contre un État membre, il en est réduit à amener la Commission à engager la procédure de l'article 169. Il peut le faire par la voie politique. La question se pose toutefois de savoir si éventuellement il ne pourrait pas aussi, en saisissant la Cour de justice, contraindre la Commission à engager cette procédure.

En l'espèce, c'est l'article 175 du traité de la C.E.E. qui entre en ligne de compte comme base juridique. En effet, cet article stipule que les États membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de justice dans le cas où, en violation du traité, le Conseil ou la Commission s'abstient de statuer. Or, nous avons vu que l'article 169 fait obligation à la Commission d'émettre un avis lorsqu'un État membre contrevient aux dispositions du traité. En l'occurrence, la carence de la Commission constituerait donc une violation des textes. Cependant, l'avis que la Commission doit émettre en vertu de l'article 169 constitue-t-il une décision au sens de l'article 175 ? Le texte de l'article 175 et l'esprit dans lequel il est rédigé autorisent à penser que la notion de décision au sens de cette disposition renferme non seulement les décisions qui lient les États membres, mais aussi les recommandations et les avis (1). On peut par conséquent conclure que le Parlement européen a la possibilité d'introduire, en vertu de

l'article 175, un recours contre la Commission si celle-ci s'abstient, en violation du traité, à ouvrir la procédure prévue à l'article 169 contre un ou plusieurs États membres.

La Commission juridique se limite à constater ce point de droit. Elle ne prend pas position sur la question de savoir s'il serait opportun, du point de vue politique, d'introduire ce recours et si la Cour de justice pourrait être saisie sans que les relations entre la Commission et le Parlement européen en soient affectées.

3. Les voies de recours du particulier.

8. Deux possibilités sont, en l'occurrence, à prendre en considération : l'action en constatation contre la Commission conformément à l'article 175, alinéa 3, et le recours à l'article 119 du traité devant les tribunaux nationaux.

9. a) Le recours à l'article 175, alinéa 3, ne semble pas possible. Il ne pourrait viser qu'à contraindre la Commission à engager la procédure prévue à l'article 169. Dans une première phase de cette procédure, la Commission est supposée émettre un avis. Or, l'article 175, alinéa 3, tel qu'il est rédigé et tel aussi, sans doute, qu'il a été conçu (1), exclut tout recours pour défaut d'avis. Au surplus, la condition n'est pas remplie selon laquelle cet avis aurait dû être adressé à une personne de droit privé. C'est pourquoi même une interprétation très extensive de l'article 175, alinéa 3, ne saurait justifier un recours fondé sur ses dispositions.

10. b) Au point de vue de la situation juridique de l'individu, il importe en particulier de savoir si des personnes de droit privé, qui estiment que le principe de l'égalité des rémunérations a été violé à leur détriment, peuvent obtenir, en formant un recours devant les tribunaux nationaux, que l'article 119 leur soit appliqué. Tout dépend de la question de savoir si cet article se limite à imposer des obligations aux États membres ou s'il confère aussi aux ressortissants de ces États des droits que les tribunaux nationaux doivent assurer. En d'autres termes, il s'agit de savoir si l'article 119 est directement applicable (self-executing) dans les États membres.

11. On ne saurait répondre à la question, sans partir du principe que « le traité de la C.E.E., à la différence des traités internationaux ordinaires, a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leur juridiction » (2).

Relèvent du droit de la Communauté, non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants. De ce fait, le droit communautaire confère directement à ces derniers des obligations et des droits (3).

Cette constatation d'ordre général n'implique néanmoins pas que toutes les dispositions du traité de la C.E.E. soient directement applicables. Au contraire, il importe de voir dans chaque cas particulier si une disposition déterminée est propre et destinée à engendrer directement des droits et des obligations pour les particuliers. C'est pourquoi il

(1) Cf. Roemer : Die Untätigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaften, Sociaal-Economische Wetgeving, n° 1/1966, p. 1 et suivantes, notamment p. 11.

(2) Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 15 juillet 1964, affaire 6-64 (Costa contre E.N.E.L.), Recueil de la jurisprudence de la Cour, X-1964, p. 1141 et suivantes.

(3) Arrêt de la Cour du 5 février 1963, affaire 26-62 (N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos contre l'administration fiscale néerlandaise), Recueil de la jurisprudence de la Cour, IX-1963 p. 4 et suivantes.

(1) Wohlfart-Everling-Glaesner-Sprung : Kommentar zum EWG-Vertrag, note 1 à l'article 175; id. Von der Groeben-Boeckh : Kommentar zum EWG-Vertrag, note 1 à l'article 175; Quadri-Monaco-Trabucchi : Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Commentario, Volume III, note 4, A, à l'article 175.

faut s'inspirer de l'esprit de ces dispositions, de leur économie et des termes employés (1).

12. Jusqu'ici, la Cour de justice des Communautés européennes n'a pas eu à trancher la question de l'applicabilité directe de l'article 119. Elle a toutefois rendu des arrêts sur d'autres articles du traité qui peuvent servir à l'interprétation de l'article 119. C'est ainsi que la Cour de justice a conclu à l'applicabilité directe des articles 12 (1), 37, paragraphe 2, et 53 (2) et, enfin, de l'article 95 (3). En revanche, elle n'a pas reconnu des effets immédiats aux articles 102 et 93 (à l'exception de la dernière phrase du troisième paragraphe de l'article 93 (3), ni à l'article 97 (4).

Dans ses arrêts du 5 février 1963 et du 15 juillet 1964, la Cour de justice constate que les droits et les obligations des particuliers naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie aux États membres. Ces deux arrêts ne concernaient toutefois que les obligations de standstill — donc des obligations de ne pas faire — imposées aux États (articles 12, 37, paragraphe 2, 53).

Dans son arrêt du 16 juin 1966, la Cour de justice est allée plus loin en ce sens qu'elle a reconnu que l'article 95, alinéa 1, produisait des effets immédiats bien que l'alinéa 3 de cet article impose aux États membres une obligation de faire, notamment celle d'aménager leurs dispositions législatives. La Cour de justice a en cela suivi les conclusions de l'avocat général, qui avait conclu à l'applicabilité directe d'une disposition lorsque l'obligation imposée aux États membres est précise, n'est assortie d'aucune réserve, ne suppose pour sa mise en œuvre aucun acte juridique de la Communauté, et ne laisse pas à l'État responsable un véritable pouvoir d'appréciation quant à l'application de la règle.

13. Forte de l'arrêt du 16 juin 1966, la littérature juridique a pu avancer entre temps la thèse que l'article 119 était également une disposition produisant des effets immédiats (5). D'après cette conception, il y a entre l'article 95 et l'article 119 une analogie telle que les deux dispositions doivent être interprétées de manière identique quant à la question de leur applicabilité directe.

Le point de vue appelle cependant certaines observations. L'article 119 comme l'article 95 n'entraînent assurément aucune obligation qui soit assortie de réserves ou qui suppose pour sa mise en œuvre un acte des institutions de la Communauté. Pour le reste, l'analogie est cependant moins évidente :

14. aa) La rédaction des deux articles présente des divergences. Le texte de l'article 95 énonce, dans son alinéa 1, une disposition formelle d'interdiction; ce n'est qu'à l'alinéa 3 que les États membres sont obligés à aménager leurs dispositions conformément aux principes de l'alinéa 1, donc à agir. En revanche, l'article 119, alinéa 1, n'impose aux États membres que l'application du principe de l'égalité des rémunérations. Il n'y figure

pas une disposition qui, dans sa formulation, correspondrait à l'article 95, alinéa 1. En examinant ces articles de plus près, on constate que cette différence affecte davantage la forme que le contenu. En effet, tant l'article 95 que l'article 119 ordonnent aux États membres d'agir. Ni l'une ni l'autre de ces dispositions ne constitue une simple obligation de standstill. Que l'obligation imposée aux États membres le soit dans un alinéa unique ou qu'elle ne résulte pleinement que de deux alinéas du même article, ne saurait être un facteur déterminant.

15. bb) Les articles du traité cités ci-dessus et reconnus directement applicables par la Cour de justice (les articles 12, 37, paragraphe 2, 53 et 95) portent sur des domaines où une relation juridique directe s'établit entre les États et leurs ressortissants (droit tarifaire, droit fiscal, droit du libre établissement). Si dans ces domaines les États assument les obligations qui leur incombent en vertu du traité, la situation juridique des ressortissants de ces États s'en trouve directement affectée.

En revanche, dans le domaine des salaires, il n'y a de relations juridiques directes qu'entre l'État et ses propres fonctionnaires; pour le reste, la fixation des salaires dépend en grande partie de l'autonomie privée de chacune des parties aux contrats de travail. Les États ne sont donc pas en mesure et ne peuvent, par conséquent, pas non plus être obligés d'appliquer dans tous les cas particuliers, par une intervention directe, le principe de l'égalité des rémunérations.

Les États ont toutefois la faculté d'inclure le principe de l'égalité des rémunérations masculines et féminines dans leurs législations nationales. Plusieurs pays de la Communauté y ont déjà procédé et ont, de ce fait, réduit l'autonomie du secteur privé dans le domaine de la fixation des salaires. Le particulier y a la possibilité de se défendre contre les violations du principe de l'égalité des rémunérations en introduisant un recours auprès du tribunal du travail.

Il s'ensuit que les États ont parfaitement la possibilité de prendre des mesures efficaces d'ordre juridique dans le domaine de l'égalité des rémunérations. Que les effets de ces mesures sur les particuliers soient moins directs que dans d'autres domaines — comme par exemple dans celui du droit fiscal — n'est pas nécessairement un argument déterminant dans la question de l'applicabilité directe de l'article 119. Les obligations qui incombent aux États en vertu du traité peuvent aller de pair, comme la Cour de justice l'a constaté à plusieurs reprises, avec des droits des particuliers. Ces droits ne sont ni plus étendus, ni plus limités que les obligations dont ils sont le reflet. Par conséquent, on pourrait affirmer — sinon avec certitude, du moins avec de bonnes raisons — que l'article 119 ouvre des droits aux particuliers dans la mesure où il impose des obligations aux États membres. En pratique, ce serait, pour les particuliers, comme si la disposition de l'article 119 était intégrée aux législations nationales de tous les États membres.

16. cc) Pour autant qu'il soit possible d'en juger, la jurisprudence de la Cour de justice part en outre du principe qu'une disposition du traité ne peut être directement applicable que lorsque les États ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation quant à sa mise en œuvre (1).

(1) Arrêt de la Cour du 5 février 1963, cf. note 3, p. 15.

(2) Arrêt de la Cour du 15 juillet 1964, cf. note 2 de la page 15.

(3) Arrêt de la Cour du 15 juin 1966, affaire 57-65 (Lütticke contre Hauptzollamt Saarlouis), Recueil de la jurisprudence de la Cour, XII - 1966, p. 294 et s.

(4) Arrêt de la Cour du 16 juin 1966, cf. note 5.

(5) E. Vogel-Polsky : L'article 119 du traité de Rome peut-il être considéré comme self-executing ? Journal des tribunaux, n° 4571 du 15 avril 1967.

(1) Arrêt de la Cour du 16 juin 1966 (voir note 3 ci-contre) : conclusions de l'avocat général dans cette affaire, Recueil, XII-1966, p. 294.

Ce point de vue a incité l'avocat général à soutenir, dans une affaire plus récente qui n'a pas encore fait l'objet d'un arrêt, que l'article 97 du traité n'est pas directement applicable (1).

Il faut donc se demander si les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation quant à l'application de l'article 119. En l'occurrence, il ne s'agit pas de savoir si et dans quelle mesure son exécution peut donner lieu à des difficultés d'interprétation. La complexité d'une disposition et le doute qui peut en résulter quant à son interprétation correcte ne sont pas en eux-mêmes une raison suffisante pour ne pas lui reconnaître des effets immédiats (2). Seule importe la question de savoir si cette disposition laisse aux autorités appelées à l'exécuter un pouvoir d'appréciation dont peuvent naître des décisions à contenu divergent mais néanmoins conformes à la loi. L'avocat général a estimé que tel est le cas en ce qui concerne l'article 97 (3).

En est-il de même en ce qui concerne l'article 119? Votre rapporteur est tenté de répondre par la négative. L'article 119 est sans doute une disposition complexe et difficile à interpréter. Mais si elle laisse aux États un pouvoir d'appréciation, c'est tout au plus quant aux

méthodes à appliquer, mais non quant aux résultats à atteindre. Si cette interprétation est correcte, les objections tombent qui sont formulées à l'endroit de l'applicabilité directe de l'article 119 sous prétexte qu'il accorderait un pouvoir d'appréciation aux États.

17. En conclusion, la commission juridique estime que des arguments valables plaident en faveur de la thèse de l'applicabilité directe de l'article 119. Étant donné toutefois la difficulté et la nouveauté des problèmes qui se posent dans ce contexte, la commission n'est pas en mesure de se prononcer à l'heure actuelle avec toute la certitude voulue. La décision définitive ne pourra être prise que par la Cour de justice des Communautés européennes. Tout travailleur féminin qui s'estime lésé par une violation du principe de l'égalité des rémunérations peut saisir les tribunaux nationaux et se prévaloir de l'article 119. Dès ce moment, les tribunaux nationaux ont la possibilité, voire, s'il s'agit d'un tribunal de dernière instance, l'obligation de soumettre la question de l'interprétation (et, par là, celle de l'applicabilité directe) de l'article 119 à la Cour de justice des Communautés européennes afin qu'elle statue à titre préjudiciel conformément à l'article 177.

(1) Conclusions de l'avocat général, dans l'affaire 28-67 notamment, présentées le 25 janvier 1966, non encore publiées; (la Cour de justice a déjà déclaré, dans son arrêt du 16 juin 1966 — ne fût-ce qu'incidemment — que l'article 97 ne produisait pas d'effets immédiats; elle devra toutefois se prononcer à nouveau sur cette question dans le cadre de plusieurs autres affaires).

(2) Conclusions de l'avocat général dans l'affaire 57-65, Recueil, XII-1966, p. 305.

(3) Conclusions dans l'affaire 28-67, cf. note 1 ci-dessus.

