

A V I S N° 1.689

Séance du mercredi 20 mai 2009

Systemes de congés et crédit-temps

x x x

2.327-2
2.358-1
2.359-2
2.367-1
2.377-1
2.384-1
2.386-1

A V I S N° 1.689

Objet : Systemes de congés et crédit-temps

Le Conseil a reçu plusieurs demandes d'avis relatives à l'objet susvisé.

L'examen de ces demandes d'avis a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur la base de ces discussions, le Conseil a émis, le 20 mai 2009, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DES DEMANDES D'AVIS

Monsieur A. De Decker, président du Sénat, a, par lettres des 28 avril 2008 et 26 novembre 2008, consulté le Conseil national du Travail sur, respectivement, une proposition de loi visant à octroyer une indemnité aux parents d'un enfant hospitalisé et une proposition de loi visant à étendre le congé pour l'octroi de soins à un membre du ménage ou de la famille gravement malade.

Au cours des travaux à ce sujet, madame J. Milquet, ministre de l'Emploi et de l'Égalité des Chances, a, par lettre du 27 novembre 2008, porté à l'attention des partenaires sociaux un problème relatif à l'application de la convention collective de travail n° 77 bis. Elle remarque que les travailleurs qui se trouvent dans un régime de reprise progressive du travail en concertation avec le médecin-conseil de la mutuelle ne peuvent par la suite, du fait de cette occupation à temps partiel, pas prétendre à un système de diminution de la carrière en vertu de la convention collective de travail n° 77 bis, étant donné que cette période n'est pas neutralisée.

Ensuite, par lettre du 22 décembre 2008, elle a consulté le Conseil sur un projet d'arrêté royal qui a pour but de donner à la travailleuse accouchée qui le souhaite la possibilité de convertir, à la fin du congé de maternité, deux semaines de congé facultatif en période de travail à temps réduit.

À ce sujet, le Conseil a constaté qu'il s'agit d'une des trois mesures que le gouvernement a arrêtées lors du conclave budgétaire pour l'année 2009 et qu'il les a déjà exécutées, et ce, sans consultation préalable des partenaires sociaux. Le Conseil a cependant émis d'initiative un avis n°1.668 unanime négatif, le 4 février 2009, au sujet de la possibilité de convertir les deux dernières semaines de congé de maternité en jours de congé de repos postnatal.

En outre, parmi les autres mesures déjà exécutées par le gouvernement, le délai de trente jours dans lequel le congé de paternité peut être pris a été porté à quatre mois par la loi-programme du 22 décembre 2008 et l'arrêté royal du 27 mars 2009 a étendu le congé parental jusqu'à ce que l'enfant atteigne son douzième anniversaire.

Par une autre lettre du 22 décembre 2008, la ministre de l'Emploi a de nouveau demandé l'avis du Conseil sur une proposition visant à élargir le droit de s'absenter avec maintien de la rémunération normale à l'occasion de la communion solennelle à tout autre événement similaire d'un culte reconnu et elle a également demandé l'avis du Conseil sur un jour férié flottant au choix du travailleur.

Par lettre du 2 février 2009, elle a ensuite rappelé au Conseil la décision du gouvernement du 28 novembre 2008 de demander aux partenaires sociaux une évaluation générale des systèmes de congé existants, et ce, conformément à l'accord de gouvernement.

Cette évaluation générale doit permettre au gouvernement, à côté des trois mesures qu'il a déjà arrêtées dans le cadre du conclave budgétaire pour l'année 2009, d'adopter une position à l'égard des différents systèmes de congé en vigueur ainsi que des différentes propositions de loi déposées au Parlement.

Dans le cadre de cette évaluation, la ministre souhaite également donner la priorité à un certain nombre d'options et elle invite le Conseil à se prononcer de préférence sur le congé de deuil (extension de trois à dix jours ouvrables), le congé d'adoption (alignement sur le congé de maternité) et le congé pour l'accueil d'un enfant gravement malade (renforcement du congé pour assistance médicale).

Ensuite, par lettre du 12 mars 2009, monsieur A. De Decker, président du Sénat, a, à la demande de la Commission des Affaires sociales, saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un certain nombre de propositions de loi qui ont été déposées au Sénat en ce qui concerne les systèmes de congé.

Enfin, par lettre du 27 mars 2009, la ministre de l'Emploi a consulté le Conseil sur un projet d'arrêté royal qui vise à compléter la réglementation du chômage de manière à ce que les jours d'absence du travail en vue de fournir des soins d'accueil soient assimilés à des journées de travail.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Considérations générales

1. Le Conseil a étudié les différentes demandes d'avis avec la plus grande attention.

Il précise d'emblée, en raison des demandes multiples dont il est saisi en matière de congés et dont certaines d'entre elles ont été énumérées précédemment, qu'il juge indispensable de procéder en plusieurs étapes et de dresser un ordre des priorités afin d'y apporter une réponse adéquate.

Dès lors, le présent avis, l'est à titre intermédiaire, en tant qu'il indique les grandes lignes par lesquelles le Conseil entend mener à bien ses travaux en la matière.

2. Parmi les mesures énumérées précédemment et déjà exécutées par le gouvernement sans consultation préalable des partenaires sociaux, le Conseil tient à rappeler l'avis n°1.668 unanime négatif qu'il a émis d'initiative, le 4 février 2009, au sujet de la possibilité de convertir à la fin du congé de maternité deux semaines de congé facultatif en période de travail à temps réduit.

Dans cet avis unanime n°1.668, le Conseil a formulé des objections fondamentales à l'égard de cette mesure, après avoir pris acte de sa mise en œuvre et avoir déploré l'absence de consultation des partenaires sociaux à cet égard.

3. Étant donné qu'à côté des trois mesures précitées, déjà arrêtées lors du conclave budgétaire pour l'année 2009, le gouvernement a encore avancé trois priorités dans le cadre de sa demande d'évaluation générale des systèmes de congé, à savoir le congé de deuil (extension de trois à dix jours ouvrables), le congé d'adoption (alignement sur le congé de maternité) et le congé pour l'accueil d'un enfant gravement malade (renforcement du congé pour assistance médicale), le Conseil a jugé opportun de se prononcer en premier lieu sur ces trois formes de congé.

A ce stade, le Conseil s'est attelé à répondre, de manière unanime, à cette dernière priorité du gouvernement et par là même, à la demande d'avis qui lui a été adressée par monsieur A. DE DECKER, Président du Sénat, relative à une proposition de loi visant à octroyer une indemnité aux parents d'un enfant hospitalisé. Cette réponse fait l'objet de l'avis n°....que le Conseil a émis concomitamment au présent avis.

Il se prononce sur les deux autres priorités du gouvernement ci-après dans le présent avis ainsi que sur la demande d'avis du ministre de l'Emploi au sujet du congé pour soins d'accueil.

4. Enfin, dans une deuxième étape, le Conseil s'engage à mener en son sein une évaluation approfondie de l'ensemble des systèmes de congés existants avec pour objectif de parvenir à une analyse et une évaluation communes à ce sujet au plus tard pour le 31 décembre 2009.

Il souligne d'ores et déjà que cette évaluation vise à dresser un cadre juridique clair et simple dans cette matière et à trouver des solutions équilibrées et harmonisées, compte tenu de la diversité croissante des congés qui existent, ainsi qu'au regard de leur indemnisation et de leurs effets budgétaires.

Selon lui, cette évaluation doit s'inscrire dans le cadre global de la conciliation de la vie professionnelle avec la vie familiale tout en ayant égard au souci constant de maîtrise de ces régimes de congés en termes d'impact sur l'organisation du travail, de transparence et de simplicité.

En outre, le cadre tracé au niveau européen en la matière et les principes qui s'en dégagent pourront également contribuer à cette évaluation.

Dans ce contexte, le Conseil considère qu'il importe d'examiner tout d'abord l'ensemble des régimes de congés existants au regard des besoins de société qu'ils peuvent rencontrer et de les adapter si nécessaire aux évolutions sociétales et notamment à l'émergence de nouveaux besoins sociaux.

Par ce biais, il entend entre autres régler d'éventuelles situations discriminatoires qui seraient nées notamment de l'apparition d'autres types de famille telles que les familles recomposées et les familles monoparentales.

En outre, à cette occasion, le Conseil tient aussi à examiner la problématique d'éventuels chevauchements et doubles emplois entre les régimes de congés existants car une multiplication de nouveaux régimes en la matière pourrait, en effet, faire perdre de vue les objectifs d'équilibre, de transparence, de simplicité et d'harmonie qui sous-tendent son évaluation.

Ces lignes de conduite étant fixées, c'est, dans le cadre de cette évaluation et sur la base des données nécessaires pour ce faire, que le Conseil souhaite également porter son attention sur les diverses propositions de loi pendantes au Sénat dont il est actuellement saisi.

Dès lors, afin de lui permettre de mener à bien ses travaux et de parvenir à un cadre juridique clair et simple en cette matière, le Conseil insiste auprès des responsables politiques pour qu'ils attendent les résultats de cette évaluation avant de prendre des initiatives en la matière.

Le Conseil juge, à cet égard, nécessaire de créer une base légale afin que l'avis du Conseil national du Travail soit systématiquement requis chaque fois que les responsables politiques prennent de nouvelles initiatives législatives dans le cadre des différents systèmes de congés.

5. Parallèlement à l'engagement mentionné au point 4, le Conseil s'engage aussi à régler, au plus tard pour le 31 décembre 2009, la problématique de la réintégration des malades de longue durée par le biais d'une adaptation, au 1er janvier 2010, de la convention collective de travail n° 77 bis du 19 décembre 2001 instaurant un système de crédit-temps, de diminution de carrière et de réduction des prestations de travail à mi-temps, ce qui apportera par ailleurs une réponse à la demande de madame MILQUET en la matière.

B. Congé de deuil et congé d'adoption

Le Conseil constate que, dans le contexte de sa demande d'évaluation générale des systèmes de congé existants, le gouvernement a invité le Conseil à se prononcer prioritairement sur trois dossiers, à savoir l'extension du congé de deuil, l'allongement du congé d'adoption et l'accueil d'un enfant gravement malade.

Pour rappel, concernant cette dernière priorité, le Conseil renvoie à l'avis concomitant n° 1.690, lequel répond à la demande d'avis de monsieur A. DE DECKER, Président du Sénat, relative à une proposition de loi visant à octroyer une indemnité aux parents d'un enfant hospitalisé.

Cela étant, le Conseil observe que le dossier prioritaire relatif au congé de deuil vise à étendre ce congé de trois à dix jours légaux d'absence à l'occasion du décès d'un parent proche.

Il estime à cet égard que la proposition d'élargir le régime légal pour les jours d'absence à l'occasion du décès d'un parent proche est une initiative louable. Son intention est en effet d'offrir un espace plus large face à un besoin essentiel de la vie privée, dans le contexte de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

Il considère néanmoins que la proposition telle que formulée n'est pas adéquate en ce qu'elle ne permet malheureusement pas de rencontrer les besoins d'organisation du travail et de conciliation de vie privée et vie professionnelle des travailleurs et des employeurs.

Par ailleurs, le Conseil constate que le gouvernement ne s'est pas prononcé sur les conséquences budgétaires d'une telle extension du congé de deuil. Il rappelle à cet égard ses avis n°1440 et 1460 des 19 mars 2003 et 16 mars 2004 relatif à l'extension du congé de deuil, lesquels invitaient le gouvernement, si une telle mesure devait être mise en application, à prévoir un financement propre pour celle-ci dans le cadre du budget général, en dehors de la sécurité sociale, et devant couvrir l'ensemble des coûts, tant des indemnités à payer dans l'assurance incapacité de travail que de la perte des cotisations à percevoir pour ces jours de congé de deuil.

Enfin, pour ce qui concerne la dernière priorité énoncée par le gouvernement, le Conseil relève que celle-ci vise à allonger le congé d'adoption de telle sorte que sa durée soit équivalente à celle du congé de maternité.

Le Conseil rappelle à cet égard que la durée de 15 semaines prévue pour le congé de maternité est avant tout justifiée par des raisons physiologiques liées à l'accouchement et reconnues dans différents instruments internationaux. Ce caractère étant inhérent au seul congé de maternité, le Conseil ne peut dès lors souscrire à l'allongement du congé d'adoption à une durée de 15 semaines.

Compte tenu de ces considérations, le Conseil estime avoir répondu aux trois demandes prioritaires formulées par le gouvernement.

C. Congé pour soins d'accueil

Le Conseil indique qu'il a été consulté par la ministre de l'Emploi, par lettre du 27 mars 2009, sur un projet d'arrêté royal qui vise à compléter la réglementation du chômage de manière à ce que les jours d'absence du travail en vue de fournir des soins d'accueil soient assimilés à des journées de travail.

Après avoir examiné ledit projet, le Conseil peut donner son approbation au projet d'arrêté royal dont saisine mais il souhaite néanmoins attirer l'attention sur la nécessité d'adopter des dispositions particulières pour les régimes de travail atypiques, en ce compris le travail à temps partiel.

Il tient, dans cette optique, à rappeler l'avis n°1.439 qu'il a émis positivement, le 19 mars 2003, sur un projet d'arrêté royal qui visait à assimiler les 7 jours solidarisés du congé de paternité à des jours de travail effectifs pour les vacances annuelles, et ce tant pour le nombre de jours de congé que pour le pécule de vacances.

Dans cet avis, le Conseil a demandé que des dispositions réglementaires soient prises pour les travailleurs occupés dans des régimes de travail atypiques, de sorte à limiter l'absence pour congé de paternité à une durée totale d'au maximum deux fois la durée de travail hebdomadaire moyenne du travailleur. Il déplore que des mesures n'aient pas été adoptées en ce sens et il demande encore de prendre les dispositions nécessaires à ce sujet.

Dès lors, dans la lignée de son avis n° 1.439, le Conseil insiste, en ce qui concerne l'assimilation à des journées de travail des jours d'absence en vue de fournir des soins d'accueil, pour que des dispositions spécifiques, basées sur la proportionnalité, soient prises, pour les travailleurs occupés dans des régimes de travail atypiques, en ce compris les travailleurs à temps partiel.
