

ROYAUME DE BELGIQUE



CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

RAPPORT DU CONSEIL AU SUJET DU PROBLEME
DE L'INTERRUPTION TEMPORAIRE DE LA
CARRIERE PROFESSIONNELLE.

9 JUILLET 1980

TABLE DES MATIERES.

<u>INTRODUCTION.</u>	1
<u>RAPPORT DU CONSEIL.</u>	3
I. <u>Rappels d'avis antérieurs du Conseil.</u>	3
II. <u>Observations du Conseil au sujet de l'instauration de régimes d'interruption temporaire de carrière.</u>	11
A. Motivations des interruptions de carrière.	11
B. Détermination des cas d'interruption de carrière.	12
C. Formules d'interruption de carrière.	13
D. Méthodologie.	14
E. Champ d'application.	14
F. Economie de régimes éventuels d'interruption de carrière.	15

RAPPORT DU CONSEIL AU SUJET DU PROBLEME DE L'INTERRUPTION
TEMPORAIRE DE LA CARRIERE PROFESSIONNELLE.

Le 15 février 1980, le Ministre de l'Emploi et du Travail a demandé l'avis du Conseil au sujet du problème précité.

La lettre adressée au Président du Conseil situait comme suit la demande d'avis :

"Dans sa déclaration du 3 décembre 1979, le Gouvernement a recommandé qu'une plus grande souplesse en matière de travail fasse l'objet d'une concertation dans les plus brefs délais. Une des modalités de cet assouplissement en matière de travail consiste dans l'interruption temporaire de la carrière professionnelle que l'on retrouve par exemple dans des formules tel le congé parental

Vu l'importance que le Gouvernement attache à cette matière, je vous prie de bien vouloir recueillir l'avis du Conseil national du Travail sur les problèmes que pose l'interruption temporaire de la carrière professionnelle ainsi que sur la possibilité de faire figurer cette interruption parmi les cas de suspension de l'exécution du contrat de travail, dans la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail".

La déclaration du Gouvernement du 3 décembre 1979, relative à la promotion de l'emploi, la durée du travail et la modération des revenus, à laquelle se réfère le Ministre, préconisait une plus grande souplesse en matière de travail notamment par l'interruption temporaire de carrière, "tant dans une perspective de partage de l'emploi, que pour répondre aux vœux de certaines catégories de la population active".

Cette question a également été évoquée dans l'accord du Gouvernement des 14 et 15 mai 1980.

Au chapitre relatif à la politique de l'emploi, cet accord mentionne, en effet, qu'"en concertation avec les interlocuteurs sociaux le Gouvernement prendra toutes les mesures nécessaires pour encourager davantage la redistribution du travail disponible" et que, dans ce contexte, différentes formules devront être prises en considération "dont l'étude des possibilités complémentaires d'interruption temporaire de la carrière et la transition souple vers l'âge de la retraite".

Le chapitre de cet accord consacré à la politique du bien-être contient un passage relatif à l'harmonisation du travail et des tâches au sein de la famille, par un aménagement du temps de travail ; celui-ci devra entre autres permettre "des congés pour raisons familiales, de même que des interruptions de carrière pour l'éducation de jeunes enfants permettant à celui qui interrompt le travail de rester assujéti à la sécurité sociale".

L'accord mentionne que "les adaptations nécessaires des différentes législations (notamment le droit du travail, la sécurité sociale, le statut de la fonction publique) seront réalisées à cet effet sur la base des avis du Conseil national du Travail".

Le Bureau du Conseil a chargé la Commission des relations individuelles du travail de l'examen de la demande d'avis, en tenant compte des éléments prérappelés.

Sur la base de ces travaux, le Conseil a approuvé au cours de sa réunion du 9 juillet 1980, le rapport suivant :

RAPPORT DU CONSEIL.

Le Conseil constate que le problème soulevé par le Ministre et le Gouvernement, pose un certain nombre de questions conditionnant le cadre de son examen, de même que toute négociation éventuelle à ce sujet.

Ces questions concernent notamment les motivations et les raisons d'éventuelles interruptions de carrière, la forme juridique de telles interruptions et le mode légal de mise en oeuvre de celles-ci, de même que le statut des travailleurs qui en bénéficieraient.

Le présent rapport s'efforce de circonscrire ces questions, lesquelles constituent une matière relativement nouvelle ; celle-ci n'a guère été abordée jusqu'ici de manière globale, ni sur le plan de la problématique, ni sur le plan de la législation sociale.

Toutefois, le Conseil a émis, durant ces dernières années, un certain nombre d'avis sur des cas d'interruption de travail, en relation plus ou moins étroite avec l'objet de la demande d'avis.

Le présent rapport comprend en conséquence deux parties principales, l'une de caractère descriptif, rappelant des avis antérieurs du Conseil et l'autre, formulant des observations du Conseil au sujet du problème soulevé dans la demande d'avis.

I. RAPPEL D'AVIS ANTERIEURS DU CONSEIL.

Lors d'avis antérieurs, le Conseil s'est prononcé sur les hypothèses suivantes d'interruption de travail :

1. Le congé parental ;
2. Les congés pour raisons d'ordre familial ;
3. Le congé d'accueil en cas d'adoption ;
4. Le congé pour l'exercice d'un mandat politique.

Dans ces avis, le Conseil traitait de la suspension de l'exécution du contrat de travail et de la sauvegarde des droits acquis dans la législation sociale.

1) Congé parental.

Le Conseil s'est prononcé à deux reprises sur des propositions d'origine parlementaire, tendant à instaurer dans notre législation, un congé parental.

Son premier avis (avis n° 489, du 26 juin 1975,) concernait des amendements déposés par Mme GOOR, au projet de loi relatif aux contrats de travail (doc. parl. Ch. Sess. 1974-1975, n° 5 du 6.11.1974). Son second avis (avis n° 591 du 18 mai 1978), était relatif à une proposition de loi de Mmes DEMEESTER-DE MEYER et MAES, instaurant le congé parental (doc. parl. Ch. Sess. 1977-1978, n° 94/1 du 11.10.1977).

Ces propositions tendaient à prolonger le congé légal de maternité d'un congé parental, permettant à un travailleur de suspendre le contrat de travail durant un certain temps pour l'éducation d'un enfant.

Dans la première proposition de loi, la durée prévue de la suspension était de 3 ans et, en cas de longue maladie ou d'handicap de l'enfant, de 6 ans ; cette durée était sensiblement plus courte dans la deuxième proposition, le congé légal de maternité étant par ailleurs réduit en cas de recours au congé parental.

Le Conseil, à l'exception des membres représentant la C.G.S.L.B., a émis un avis défavorable au sujet de ces deux propositions de loi, en s'appuyant notamment sur les raisons suivantes :

Il n'était pas réaliste, selon lui, de permettre la suspension de l'exécution du contrat pendant une durée aussi longue. La crainte était d'autre part exprimée que ces dispositions ne créent une discrimination entre les travailleurs, étant donné que dans la pratique, la possibilité de suspendre l'exécution du contrat serait généralement utilisée par les mères.

Les membres représentant la C.G.S.L.B. se sont ralliés au principe de ces propositions, en estimant que la présence au foyer d'un des parents revêtait une grande importance familiale, aussi bien en cas d'éducation, que de soins à apporter à un enfant.

Ils ont toutefois proposé que la période de suspension soit limitée à 6 mois, prenant cours à la fin du congé post-natal.

En outre, le Conseil s'est demandé comment le congé parental pouvait être financé, après avoir constaté que la proposition de loi soumise en 1978 à son examen, prévoyait le maintien du salaire garanti aux parents pendant la durée du congé parental.

Il a constaté dans son avis n° 591 du 18 mai 1978, qu'il existait deux possibilités de financement : par le budget de l'Etat ou par la sécurité sociale. Il s'est demandé si l'Etat serait disposé à supporter ces charges supplémentaires dans la situation budgétaire du moment et a estimé qu'aucun secteur de la sécurité sociale, ne pourrait assurer ce financement.

2) Congés pour raisons familiales.

Le Conseil s'est prononcé à plusieurs reprises sur l'insertion dans notre législation sociale, de dispositions relatives à des congés pour raisons familiales (ex. soins et garde des enfants malades).

Ses avis concernaient notamment le droit de suspension du contrat de travail, de même que la protection du droit aux avantages de la sécurité sociale, en cas d'interruption du travail pour ces motifs.

L'avis n° 262, du 29 juin 1967, avait trait à une question complémentaire posée par le Ministre en relation avec l'avant-projet de loi sur le travail des femmes.

Le Conseil estimait que la reconnaissance d'un droit d'absence aux travailleuses ayant charge d'enfants, pour leur permettre de soigner ou de garder ces enfants en cas de maladie, devait faire l'objet de solutions par la voie conventionnelle, plutôt que par la voie législative, car il s'avèrerait difficile de déterminer les conditions et modalités d'application d'une telle disposition.

Il constatait, d'autre part, que ces absences pour difficultés d'ordre familial, ne sont pas exclusives aux travailleurs dont les enfants sont en bas âge mais qu'elles se justifient parfois pour d'autres travailleurs, dans certaines circonstances de la vie.

Dans son avis n° 479 du 26 mars 1975 relatif à l'arrêté royal du 28 août 1963 sur les petits chômages, le Conseil se prononçait d'autre part contre une extension du régime des petits chômages en cas d'absence des travailleurs en raison de soins à apporter à un enfant, ou à un parent proche habitant sous le même toit.

Le Conseil constatait, en effet, que l'objet de cette question faisait partie des mesures concernant les congés pour raisons familiales prévues dans l'accord national inter-professionnel du 10 février 1975. Ce dernier précisait que les travailleurs sont autorisés à s'absenter du travail pour des raisons familiales impérieuses. Ces absences n'ouvrent pas le droit à la rémunération, mais sont assimilées à des journées de travail pour l'application de la législation sociale.

Compte tenu des dispositions de cet accord, le Conseil a estimé qu'il n'y avait pas lieu de modifier l'arrêté royal du 28 août 1963.

Dans son avis n° 591 du 18 mai 1978, cité plus haut, le Conseil constatait qu'un certain nombre de conventions relatives à ces congés familiaux avaient été conclues en vertu de l'accord précité, et que les organisations représentées au Conseil envisageaient de conclure une convention collective interprofessionnelle supplétive, pour les secteurs qui n'auraient pas conclu de convention collective.

Le Conseil se proposait en outre de consacrer un examen général au régime des petits chômages, tel qu'il résulte de l'arrêté royal précité du 28 août 1963 et des conventions sectorielles.

L'avis n° 394 du Conseil du 27 septembre 1972, réaffirmait une position de principe formulée dans l'avis n° 265 du 29 juin 1967, relative à la sauvegarde des droits acquis en matière de sécurité sociale, en faveur de la mère qui se voit obligée d'interrompre temporairement l'exercice de sa profession de travailleuse salariée pour des raisons d'ordre familial.

Des propositions étaient en outre formulées au sujet du droit à la pension et aux allocations familiales.

L'avis n° 505 du 27 novembre 1975, était relatif aux conditions d'assimilation pour l'application de la législation sur la sécurité sociale des journées d'absence autorisée pour des raisons familiales impérieuses, en application de l'accord interprofessionnel précité du 10 février 1975.

Ces avis ont été largement suivis par le législateur.

L'avis n° 652 du 30 avril 1980 du Conseil concernait enfin une proposition de loi du Sénateur V. FEAUX, tendant à prolonger le congé post-natal en faveur des mères d'enfants nés prématurément et hospitalisés dans un centre néo-natal et à assimiler ce congé à une période d'incapacité de travail dans le cadre de la réglementation sur l'assurance maladie-invalidité.

Le Conseil annonçait son intention d'examiner cette proposition dans le cadre du problème plus général de l'interruption temporaire de carrière, dont il était déjà saisi.

Parmi les questions de principe soulevées, se posait celle de l'opportunité de réserver de tels avantages à la mère de l'enfant, à l'exclusion du père.

Le Conseil a émis, d'autre part, des objections au sujet de la prise en charge de ce congé par l'assurance maladie-invalidité, la période d'absence de la travailleuse ne pouvant être assimilée à une période d'incapacité de travail.

3. Congé d'accueil en cas d'adoption.

Le Conseil s'est prononcé à deux reprises sur des propositions de loi d'origine parlementaire tendant à accorder un régime similaire au congé post-natal, aux personnes qui font acte d'adoption d'enfant.

Les deux avis du Conseil (avis nos 489 du 26 juin 1975 et 599 du 29 juin 1978) concernaient des propositions de loi de M. GRAMME, la seconde étant fondamentalement amendée par rapport à la première.

Le Conseil estimait que l'on ne pourrait pas adopter pour le congé d'accueil en cas d'adoption, des règles similaires à celles du congé post-natal, en matière de durée, de rémunération et d'interdiction de licenciement.

Il suggérerait, toutefois, que l'on reconnaisse aux travailleurs un droit d'absence, avec maintien de la rémunération, dans le cadre de la réglementation sur les petits chômages, en vue de leur permettre d'accomplir les formalités nécessaires à l'adoption, ce qui fut réalisé par un arrêté royal du 18 novembre 1975, modifiant l'arrêté royal du 28 août 1963.

Le Conseil estimait également qu'il fallait donner aux parents adoptant un enfant qui n'a pas atteint l'âge de la scolarité légale, la possibilité de s'absenter pendant le temps nécessaire, afin de favoriser l'intégration de cet enfant dans la famille d'accueil et de permettre aux parents de faire face à leurs nouvelles obligations familiales.

Les membres représentant les employeurs estimaient que cet objectif pouvait être atteint par une simple recommandation, tandis que les membres représentant les travailleurs considéraient que la loi devait prévoir la suspension du contrat pendant la ou les période(s) d'absence nécessitée(s) par l'accueil de l'enfant.

4. Congé pour l'exercice d'un mandat politique.

Dans son avis n° 489 du 26 juin 1975 concernant des amendements au projet de loi relatif aux contrats de travail, le Conseil marquait son accord sur une suspension de l'exécution du contrat de travail pour l'exercice de mandats politiques à temps partiel résultant directement des élections, ainsi que du mandat de président d'un Centre public d'aide sociale.

Il précisait, en outre, son point de vue, en ce qui concerne la durée de ces absences, l'assimilation des absences à du travail effectif, la rémunération et la protection de ces mandataires contre le licenciement.

En ce qui concerne les mandats politiques à temps plein, le Conseil était d'avis qu'il n'y avait pas lieu de prévoir une suspension de contrat.

Il s'est cependant demandé si la question de l'assimilation de la période du mandat politique pour l'application de la sécurité sociale, ne devait pas être examinée lorsque cette période n'entraîne pas l'ouverture de droits dans un autre régime.

La loi du 19 juillet 1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique a repris, dans les grandes lignes, les propositions du Conseil concernant la suspension de l'exécution du contrat de travail pour l'exercice d'un mandat politique à temps partiel.

Le Conseil a émis, le 15 juillet 1976, un avis divisé (avis n° 525) sur un projet de loi tendant à faciliter l'exercice d'un mandat parlementaire par des travailleurs liés par un contrat de travail.

Conformément à l'avis n° 489 les représentants des employeurs ont confirmé qu'on ne pouvait accorder une suspension de contrat aux mandataires politiques à temps plein.

Les représentants des travailleurs se sont ralliés aux principes exprimés dans l'exposé des motifs du projet de loi, revenant ainsi sur une position antérieure.

Ils ont estimé d'autre part que le champ d'application de ce projet de loi ne devait pas être limité aux mandats parlementaires, mais devait concerner tous les mandats politiques entraînant des prestations à temps plein.

II. OBSERVATIONS DU CONSEIL AU SUJET DE L'INSTAURATION DE REGIMES D'INTERRUPTION TEMPORAIRE DE CARRIERE.

A) MOTIVATIONS DES INTERRUPTIONS DE CARRIERE.

Le Conseil constate que l'instauration de régimes d'interruption temporaire de carrière, peut répondre à des motivations fort diverses, d'ordre social, familial, culturel, politique et personnel.

De telles dispositions peuvent, en effet, correspondre à un souci de souplesse en matière de travail et/ou s'inscrire dans le cadre d'une politique de promotion de l'emploi au moyen d'une meilleure répartition du travail disponible, comme l'envisageait notamment la déclaration prérappelée du 3 décembre 1979 du Gouvernement.

L'interruption temporaire de carrière peut avoir pour motivation, des préoccupations personnelles et particulières à l'instar de ce qui existe dans la fonction publique (exemple : interruption de travail pour convenances personnelles).

Des options de société débordant, par leur objet, la sphère du travail et de l'économie, comme de la vie privée ou familiale, peuvent constituer également le fondement d'interruptions de carrière (exemple : congés pour l'exercice de mandats politiques).

Le Conseil souligne l'importance de choix en ce domaine, en faisant remarquer que les motivations précitées ne sont pas nécessairement conciliables ou convergentes.

Il estime, par ailleurs, que l'examen de ces questions devrait tenir compte des incidences de l'interruption de la carrière sur différents plans, dont l'emploi ; ces incidences devraient faire l'objet d'études préalables, prenant notamment en considération des réalisations et des expériences vécues dans d'autres pays.

B) DETERMINATION DES CAS D'INTERRUPTION DE CARRIERE.

Le Conseil rappelle que la demande d'avis fait référence à des formules tel le congé parental - objet d'avis antérieurs du Conseil - mais qu'il a pris position également (cf. point I, ci-dessus), sur d'autres hypothèses d'interruption de travail (congés pour raisons d'ordre familial, congé d'accueil en cas d'adoption, congé pour l'exercice d'un mandat politique).

Il fait remarquer, d'autre part, que l'examen de la demande du Ministre de l'Emploi et du Travail, pourrait s'élargir à d'autres hypothèses d'interruption de carrière, en relation avec les motivations dont il est question au point A) supra.

Le Conseil estime dès lors qu'un choix devrait être fait quant aux propositions à formuler, entre des dispositions confirmant, actualisant ou reconsidérant des positions antérieures relatives à des motifs particuliers d'interruption de travail et des dispositions de caractère plus général étendant à d'autres hypothèses, la possibilité de telles interruptions, en relation ou non avec une politique de répartition de l'emploi disponible.

Le Conseil constate en effet qu'outre les cas d'interruption temporaire de carrière sur lesquels il s'est déjà prononcé, d'autres motifs d'interruption peuvent être envisagés, dont certains sont d'application aux travailleurs de la fonction publique.

C'est ainsi que pourraient être envisagés les cas suivants d'interruption :

1°) des congés de formation ou de stage, en relation ou non avec l'exercice d'une activité professionnelle salariée ;

2°) des congés pour convenances personnelles.

Se référant aux termes de l'accord du Gouvernement des 14 et 15 mai 1980, dont il est question plus haut, le Conseil estime que l'examen pourrait également porter sur les rapports existant entre l'interruption temporaire de carrière et la transition souple vers l'âge de la pension.

Il rappelle à ce sujet que l'on peut faire appel à divers procédés pour assurer cette transition, tels que la réduction progressive de la durée du travail et l'instauration de congés préparatoires à la retraite.

C) FORMULES D'INTERRUPTION DE CARRIERE.

Le Conseil constate que différentes formules peuvent être utilisées, en ce qui concerne l'aménagement dans la législation sociale, de régimes d'interruption temporaire de carrière.

On peut ainsi prévoir des suspensions ou des résiliations du contrat durant ces périodes.

Dans le premier cas, le contrat est maintenu, son exécution étant seulement suspendue.

Dans le deuxième cas, le contrat est momentanément résilié, avec toutefois possibilité ou priorité de réembauchage à la fin de la période ; il pourrait s'agir dans ce dernier cas, soit d'engagement à des conditions de travail différentes de l'emploi précédent, soit de réintégration pure et simple (réembauchage aux conditions de l'emploi précédent).

Le Conseil estime que la question se pose également de savoir si le congé doit être pris en une fois et de façon continue ou si ce dernier ne peut pas être fractionné selon le désir des bénéficiaires et dans certaines limites.

Il se demande enfin si la notion même d'interruption de carrière, n'implique pas dans l'optique de la demande d'avis que cette interruption ait une durée relativement importante, ce qui la distinguerait des cas d'interruption de travail ou de congé de durées limitées.

D. METHODOLOGIE.

Le Conseil constate que la mise en oeuvre de telles dispositions, ne doit pas nécessairement se réaliser par la voie légale.

Ces dispositions pourraient faire l'objet soit d'une convention collective cadre, conclue au Conseil, soit d'une convention collective supplétive, de caractère interprofessionnel également.

La mise en oeuvre de telles dispositions pourrait également être conditionnée au plan individuel par un accord entre l'employeur et le travailleur intéressé.

La question se pose également de savoir s'il ne conviendrait pas de prendre des mesures particulières en vue d'associer l'ensemble des travailleurs de l'entreprise à la mise en oeuvre et au contrôle de ces dispositions (ex. concertation des conseils d'entreprise, au moyen d'une modification de la convention collective de travail n° 9 sur les informations à fournir aux conseils d'entreprise).

E. CHAMP D'APPLICATION.

Le Conseil estime que parmi les questions posées par l'insertion éventuelle de nouvelles dispositions en matière d'interruption de carrière, figure celle de savoir si celles-ci s'appliqueront à toute entreprise, quelle que soit leur dimension et/ou s'il ne convient pas de prévoir des mesures particulières d'application aux petites entreprises.

F. ECONOMIE DE REGIMES EVENTUELS D'INTERRUPTION TEMPORAIRE DE CARRIERE.

1) Conditions d'octroi.

Le Conseil constate que des conditions d'octroi particulières devraient être prévues, en ce qui concerne les différents cas d'interruption de carrière, quant aux bénéficiaires entre autres.

Ces dispositions devraient notamment tenir compte de la finalité propre de chaque cas d'interruption.

De manière plus générale, le Conseil attire l'attention sur le fait que les réponses qui seraient données aux différents points qui suivent, relatifs à l'économie de ces dispositions, seront conditionnées en partie par l'objet de ces régimes d'interruption, ce qui pourrait impliquer des dispositions particulières à chaque cas d'interruption.

2) Durée de la période d'interruption (ou de congé).

Le Conseil constate que cette question est notamment liée à celle des formules juridiques qui seraient utilisées pour aménager ces congés (suspension du contrat ou résiliation momentanée de celui-ci), de même qu'au caractère continu ou non de ces congés (voir plus haut).

3) Assimilation de la période d'interruption au point de vue du droit du travail et de la sécurité sociale.

Le Conseil constate que plusieurs questions se posent en ce qui concerne la prise en considération de telles périodes, au regard du droit de la sécurité sociale et du travail.

En matière de sécurité sociale, diverses formules peuvent être utilisées en vue de préserver ou de garantir les droits des travailleurs (ex. immunisation des droits ou neutralisation de la période, assimilation de la période d'inactivité à des jours d'activité, réduction ou suppression de conditions de stage lors de la reprise du travail).

Il y aurait lieu, de même, de se prononcer quant à la prise en considération éventuelle en droit du travail, de ces périodes, en ce qui concerne certains droits liés à l'ancienneté du travailleur (ex. droits d'électorat ou d'éligibilité pour les conseils d'entreprise).

4) Régime éventuel d'indemnisation.

Le Conseil constate que la question se pose de la reconnaissance ou non aux travailleurs bénéficiaires de ces interruptions, d'un droit à des revenus durant celles-ci. Dans l'affirmative, quelle serait l'importance de ces avantages et de leurs modalités de financement (indemnisation par l'Etat, par la sécurité sociale ou par les fonds de sécurité d'existence)?

5) Règlementation des cas éventuels de suspension de contrat.

Le Conseil se demande si les dispositions actuelles de la loi relative aux contrats de travail concernant les suspensions (ex. protection des travailleurs en matière de licenciement) s'appliqueraient par assimilation aux cas de suspension de contrat résultant d'interruptions temporaires nouvelles de carrière.

6) Bon fonctionnement de l'entreprise.

Le Conseil constate que les questions posées relativement à ce point, concernent notamment l'instauration éventuelle de quotas limitant le nombre d'absences simultanément autorisées dans les entreprises, de même que le recours à de délais de notification à l'employeur de l'intention du travailleur de prendre un congé ou de reprendre le travail en fin de période.

7) Réglementation du marché de l'emploi.

La question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas de prévoir des dispositions particulières, interdisant ou limitant l'activité professionnelle des travailleurs durant ces périodes d'interruption, en relation notamment avec l'objectif général de meilleure répartition de l'emploi disponible.
