

AVIS N° 2.447

Séance du 5 mai 2025

Accord de gouvernement 2025-2029 – Projet de loi-programme et projets d'arrêtés d'exécution
– Emploi et affaires sociales

3.600

AVIS N° 2.447

Accord de gouvernement 2025-2029 – Projet de loi-programme et projets d'arrêtés d'exécution – Emploi et affaires sociales

Par courriels du 14 avril 2025, messieurs D. Clarinval, ministre de l'Emploi, et F. Vandembroucke, ministre des Affaires sociales, ont consulté le Conseil national du travail sur un certain nombre de textes qui ont été validés en première lecture par le conseil des ministres du 13 avril 2025 dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de gouvernement du 31 janvier 2025.

L'examen de ce dossier a été confié à différents groupes de travail ad hoc au sein du Conseil national du travail.

Sur rapport de ces groupes de travail, le Conseil a émis, le 5 mai 2025, l'avis unanime suivant.

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

1 OBJET ET PORTÉE DE LA SAISINE

Par courriels du 14 avril 2025, messieurs D. Clarinval, ministre de l'Emploi, et F. Vandembroucke, ministre des Affaires sociales, ont consulté le Conseil national du travail sur un certain nombre de textes qui ont été validés en première lecture par le conseil des ministres du 13 avril 2025 dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de gouvernement du 31 janvier 2025.

Le 14 avril 2025, le ministre de l'Emploi a demandé l'avis du Conseil sur les cinq chapitres du titre « Emploi » d'un projet de loi-programme (concernant la réglementation du chômage, le contrat d'occupation d'étudiant, l'obligation de premier emploi, le congé parental pour les parents d'accueil et l'incapacité de travail) d'ici le 22 avril 2025, dans la perspective de la soumission des textes en deuxième lecture au conseil des ministres.

À la même date, le ministre des Affaires sociales a demandé l'avis du Conseil sur les cinq chapitres du titre « Affaires sociales » d'un projet de loi-programme contenant des dispositions relatives à une politique renforcée de retour au travail en cas d'incapacité de travail, à la cotisation de solidarité des employeurs concernant l'incapacité de travail primaire, à la cotisation de responsabilisation des employeurs concernant l'invalidité, à l'exonération de la cotisation patronale au-dessus d'un plafond salarial déterminé, et à l'harmonisation de l'indexation des prestations sociales et des traitements des fonctionnaires.

Le ministre des Affaires sociales a demandé également l'avis du Conseil sur deux projets d'arrêtés royaux : un projet d'arrêté royal concernant le plafond salarial et un projet d'arrêté royal concernant la réduction structurelle de cotisations.

Par courriel du 22 avril 2025, la cellule stratégique du ministre de l'Emploi a annoncé que le délai pour rendre l'avis est prolongé jusqu'au 28 avril 2025.

Par courriel du 25 avril 2025, cette même cellule stratégique a fait savoir qu'en raison du refus du Conseil d'État de rendre un avis d'urgence, le gouvernement a décidé de scinder les textes du projet de loi-programme en fonction de l'urgence des dispositifs.

Le titre « Emploi » du projet de loi-programme, avec les dispositions qui doivent entrer en vigueur très rapidement, ne contiendra plus cinq mais deux chapitres, à savoir les dispositions relatives à la réglementation du chômage et au congé parental pour les parents d'accueil. L'avis des partenaires sociaux sur ces dispositions est attendu d'ici le 5 mai 2025 dans la perspective de la deuxième lecture au conseil des ministres du 14 mai 2025.

Un projet de loi portant des dispositions diverses reprendra les dispositions ayant un lien clair avec le budget pour l'année 2025, à savoir les dispositions relatives au contrat d'occupation d'étudiant, l'obligation de premier emploi et une politique renforcée de retour au travail. L'avis des partenaires sociaux sur ces dispositions est attendu d'ici le 28 mai 2025.

En raison de ce calendrier, le Conseil formule dans le présent avis un certain nombre de remarques spécifiques concernant les dispositions sur lesquelles son avis est demandé d'ici le 5 mai 2025. Il émettra un deuxième avis concernant les autres dispositions sur lesquelles son avis est demandé d'ici le 28 mai 2025.

Dans le présent avis, le Conseil reprend uniquement les éléments sur lesquels il a dégagé une position unanime, sans préjudice des éventuelles positions de principe distinctes de ses membres sur un certain nombre d'autres points.

En ce qui concerne le titre « Emploi » du projet de loi-programme, le Conseil se prononce dans le présent avis sur le congé parental pour les parents d'accueil.

En ce qui concerne le titre « Affaires sociales » du projet de loi-programme, il se prononce dans le présent avis sur le chapitre relatif à l'harmonisation de l'indexation des prestations sociales et des traitements des fonctionnaires.

Le Conseil national du travail a consacré un examen attentif aux textes qui lui ont été soumis pour avis.

Dans ce cadre, il a pu bénéficier des explications utiles fournies par les représentants des cellules stratégiques du ministre de l'Emploi et du ministre des Affaires sociales.

Préalablement à son examen des mesures dont saisine, le Conseil souhaite attirer l'attention sur la brièveté du délai dont il a disposé pour se prononcer sur cet ensemble de textes techniques.

2.1 Congé parental pour les parents d'accueil

2.1.1 Description de la mesure

Ce chapitre prévoit l'octroi d'un droit au congé parental pour les travailleurs qui accueillent un enfant dans leur famille dans le cadre d'un placement familial de longue durée (au moins six mois), et ce, en vue de s'occuper de cet enfant, en tenant compte du contexte spécifique du placement familial de longue durée.

L'article X+141 détermine ce qu'il faut entendre par placement familial de longue durée, à savoir le placement familial pour lequel il est clair, dès le départ, que l'enfant restera dans la même famille d'accueil avec le(s) même(s) parent(s) d'accueil pendant au moins six mois.

Cette disposition précise également les conditions spécifiques pour avoir droit au congé parental dans le cadre du placement familial de longue durée, à savoir :

- Le travailleur a droit à ce congé parental à compter de l'inscription de l'enfant comme membre de sa famille dans le registre de la population ou dans le registre des étrangers de la commune où le travailleur a sa résidence ;
- Le travailleur peut exercer ce droit dans la mesure où et aussi longtemps que l'enfant concerné est placé chez lui dans le cadre d'un placement familial de longue durée ;
- Le travailleur fournit à l'employeur les documents attestant de l'événement qui ouvre le droit au congé parental, au plus tard au moment du début du congé.

Cette mesure entrera en vigueur à partir du 1^{er} juillet 2025.

2.1.2 Position du Conseil

Le Conseil a pris connaissance de cette mesure et en prend acte.

Il rappelle les travaux en cours en son sein en ce qui concerne la simplification, l'harmonisation et l'optimisation des différents systèmes de congés existants. Compte tenu de l'importance du rôle des parents d'accueil dans la société, le besoin de prévoir l'octroi d'un congé parental pour ce groupe sera pris en considération dans le cadre desdits travaux. Il tient sur ce point à signaler que les différentes initiatives politiques en matière de congés sont préjudiciables à la cohérence.

Cela étant, cette mesure pose des questions d'ordre juridico-technique et en termes de sécurité juridique, qu'elles soient ou non partagées par l'ensemble des organisations, en ce qui concerne notamment :

- l'autorisation à demander en cas de diminution des prestations de travail, alors que seule la prise sous la forme d'1/10 requiert actuellement l'accord de l'employeur ;
- le maintien de la cohérence quant aux modalités d'application (mesures de protection...), tant pour le travailleur que pour l'employeur, en ce qui concerne le régime du congé parental et du congé parental d'accueil ;
- la durée globale du congé qui peut être pris par le parent d'accueil en raison de l'accueil d'un enfant, que ce soit le congé d'accueil ou le congé parental : cette durée ne devrait à tout le moins pas dépasser la durée de l'accueil de l'enfant ;
- la nécessité d'adapter les textes réglementaires (tant la loi de redressement du 22 janvier 1985 que les différents AR) en lien avec le congé parental, afin de rendre la mesure opérationnelle et de garantir une allocation pour que les travailleurs concernés puissent faire usage du congé parental selon les mêmes modalités et conditions que les bénéficiaires actuels.

Finalement, le Conseil demande à être impliqué dans le suivi de la mise en œuvre de cette mesure.

2.2 Report de l'indexation des prestations sociales

2.2.1 Description de la mesure

En son volet 4 "Affaires sociales", le chapitre 5 de l'avant-projet de loi-programme porte sur une mesure vise à harmoniser l'indexation des prestations sociales et des traitements des fonctionnaires en prévoyant une indexation de ces montants à partir du troisième mois qui suit le dépassement de l'indice pivot.

Actuellement, l'article 6 de la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation prévoit, pour la majorité des prestations sociales, une indexation à partir du premier mois qui suit ce dépassement de l'indice pivot, tandis que les traitements des fonctionnaires et les autres prestations visées par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation dans le secteur public sont indexés à partir du deuxième mois qui suit ce dépassement.

Cette mesure a pour conséquence de reporter de deux mois l'indexation des prestations sociales. L'indexation des traitements des fonctionnaires est quant à elle reportée d'un mois.

Le Conseil étant compétent pour se prononcer sur les matières relevant du secteur privé, il ne se prononcera pas sur le volet de la mesure qui porte sur le secteur public.

2.2.2 Position du Conseil

Nonobstant les positions respectives des différentes organisations représentatives des travailleurs et des organisations représentatives des employeurs, le Conseil souhaite formuler les remarques suivantes.

Le Conseil observe que cette mesure a pour objet de modifier le mécanisme d'indexation des prestations sociales en adaptant la loi du 2 août 1971 et la loi du 1^{er} mars 1977.

L'exposé des motifs précise que cette mesure a pour objectif premier d'exécuter les décisions budgétaires prises au niveau du gouvernement et permet par ailleurs d'assurer une plus grande cohérence dans le mécanisme d'indexation des prestations sociales et des traitements des fonctionnaires.

Le Conseil souligne que cette adaptation pourrait cependant, dans sa formulation actuelle, avoir un impact indirect sur les accords négociés collectivement dans le secteur privé, tant au niveau interprofessionnel, sectoriel (en ce compris dans le secteur à profit social), qu'au niveau des entreprises. Cette adaptation a également des effets non voulus aux niveaux fédéral, régional et local sur les mécanismes de subsides.

Il relève que plusieurs de ses conventions collectives de travail se réfèrent au mécanisme de liaison à l'indice des prix à la consommation prévu par la loi du 2 août 1971 et la loi du 1^{er} mars 1977 pour l'indexation des salaires, indemnités et primes.

Tel est notamment le cas de la convention collective de travail n° 43/17 concernant la garantie d'un revenu minimum mensuel moyen (article 8), des conventions collectives de travail n° 17 et n° 55 sur le régime de chômage avec complément d'entreprise (respectivement l'article 6 et l'article 5), ou encore des conventions collectives de travail n° 46 et 49 sur les primes et indemnités financières pour le travail de nuit et de celle relative au licenciement collectif (respectivement l'article 9 et l'article 2).

Au niveau sectoriel également, un certain nombre de (sous-)commissions paritaires renvoient directement à la loi du 2 août 1971 dans leurs instruments conventionnels sectoriels. Il s'agit entre autres des commissions paritaires n^{os} 100, 225.02, 327, 330, 332 et 336.

D'autres (sous-)commissions paritaires renvoient quant à elles non seulement à la loi mais reprennent le mécanisme de liaison à l'indice des prix à la consommation dans le prescrit de leurs conventions (par exemple les CP n^{os} 115, 115.03, 115.09, 152, 304, 319, 319.01, 319.02 et 331).

Enfin, certaines (sous-)commissions paritaires se limitent à mentionner dans leurs instruments conventionnels le mécanisme de liaison des traitements, primes et prestations à l'indice des prix à la consommation mais sans y inscrire une référence explicite.

Le Conseil souhaite éviter de tels effets clairement non voulus. À cette fin, il demande au législateur d'adapter également les dispositions de telle manière que l'impact reste limité aux objectifs politiques visés.

Il propose en ce sens de prévoir un dispositif garantissant que les conventions collectives de travail et les accords collectifs conclus avant l'entrée en vigueur du dispositif dont saisine et se référant aux lois du 2 août 1971 et du 1^{er} mars 1977 pour ce qui concerne le mécanisme d'indexation, puissent continuer à appliquer le mécanisme d'indexation actuel.

Cette dérogation sera appliquée aussi longtemps que les dispositions des instruments conventionnels susmentionnés qui se réfèrent au mécanisme d'indexation actuel n'auront pas été modifiés. Il suggère de préciser cet objectif dans l'exposé des motifs de la loi-programme.

Afin de garantir ce « standstill » dans le dispositif de la loi, le Conseil propose par conséquent d'insérer un alinéa supplémentaire dans l'article du projet de loi-programme visant à modifier la loi du 2 août 1971. Cet alinéa serait libellé comme suit :

« L'ensemble des conventions collectives de travail telles que décrites à l'article 5 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, qui renvoient aux modalités de la loi du 2 août 1971 et qui ont été conclues avant [date d'entrée en vigueur des modifications apportées à la loi du 2 août 1971] restent inchangées et assujetties aux modalités de ladite loi telles qu'applicables avant [date d'entrée en vigueur des modifications apportées à la loi du 2 août 1971]. »

Le Conseil propose enfin d'insérer un alinéa supplémentaire dans l'article du projet de loi-programme visant à modifier la loi du 1^{er} mars 1977. Cet alinéa serait libellé comme suit:

« L'ensemble des conventions collectives de travail telles que décrites à l'article 5 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, qui renvoient aux modalités de la loi du 1^{er} mars 1977 et qui ont été conclues avant [date d'entrée en vigueur des modifications apportées à la loi du 1^{er} mars 1977] restent inchangées et assujetties aux modalités de ladite loi telles qu'applicables avant [date d'entrée en vigueur des modifications apportées à la loi du 1^{er} mars 1977]. »

Les partenaires sociaux demandent que le financement des secteurs concernés continue d'intervenir en même temps que l'indexation des salaires et que les adaptations légales nécessaires soient effectuées à cette fin. Les partenaires sociaux souhaitent continuer d'être associés à la mise en œuvre de cette mesure.
