CNT Conseil National du Travail NAR Nationale Arbeidsraad

AVIS N° 2.504

Séance du 27 octobre 2026

Avant-projet de loi introduisant un crédit familial pour les travailleurs, les fonctionnaires et les travailleurs indépendants

***

3.712

AVIS N° 2.504

Avant-projet de loi introduisant un crédit familial pour les travailleurs, les fonctionnaires et les travailleurs indépendants

Par mail du 29 juillet 2026, monsieur D. Clarinval, ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du travail d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi introduisant un crédit familial pour les travailleurs, les fonctionnaires et les travailleurs indépendants.

La Commission des relations individuelles du travail a été chargée de l'examen du dossier pour ce qui concerne spécifiquement le volet relatif aux travailleurs salariés.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 27 octobre 2026, l'avis suivant.

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

1 Introduction

Par mail du 29 juillet 2026, monsieur D. Clarinval, ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du travail d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi introduisant un crédit familial pour les travailleurs.

L'avant-projet de loi prévoit, en exécution de l'accord de gouvernement, l'instauration d'un droit au crédit familial, accordé aux travailleurs salariés, aux travailleurs indépendants et aux membres du personnel des services publics, à l'occasion de la naissance d'un enfant. Il s'agit, en l'espèce, d'un nouveau droit complémentaire à un congé indemnisé de 5 jours par enfant, qui s'ajoute aux régimes de congé existants tels que le congé de naissance et le congé de maternité.

L'avis du Conseil était sollicité pour le 29 septembre 2026. Compte tenu de la trêve estivale, une prolongation de ce délai a été demandé au ministre par mail du 30 juillet 2026 afin de permettre au Conseil de se prononcer en toute connaissance de cause pour le 30 octobre 2026.

2 Objet et portée de la mesure

Le Conseil constate que l'accord de gouvernement du 31 janvier 2025 prévoit l'introduction d'un droit au crédit familial en vue de favoriser un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie familiale des travailleurs.

Cet accord de gouvernement stipule que « *chaque enfant reçoit à la naissance un « sac à dos » de droits de congé, dans lequel sont intégrés les congés existants liés à la naissance et aux soins ultérieurs de l'enfant. Le crédit familial prévoit également des modalités nouvelles ou adaptées, telles que par exemple la prise de congé par les grands-parents et la stimulation de la prise de congé par les deux parents. Pour les enfants n'ayant plus qu'un seul parent, ce dernier a droit à l'intégralité du « sac à dos ».* »

Il ressort à cet égard de l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi que celui-ci mettrait en œuvre la première phase de ce crédit familial, par la création d'un droit au crédit familial pour les travailleurs salariés, les travailleurs indépendants et les membres du personnel des services publics.

Quant à l'objet même de la mesure, le Conseil constate que l'article 2 de l'avant-projet de loi définit le droit au crédit familial comme « le droit à l'interruption des prestations pendant cinq jours, assorti d'un droit à une indemnisation à l'occasion de la naissance d'un enfant, en sus des droits existant en la matière dans les différents régimes. En cas de naissance multiple, le droit au crédit familial est de cinq jours par enfant ».

Il constate également que le crédit familial de cinq jours doit être pris par le bénéficiaire au cours de la première année de vie de l'enfant. Ce droit revient au père ou au coparent, qui peut toutefois renoncer à l'exercice de ce droit au profit de la mère.

L'avant-projet de loi s'applique aux naissances survenues à partir du 1er janvier 2026.

Compte tenu de ses compétences, le Conseil a cependant limité son examen de la mesure aux dispositions relatives aux travailleurs salariés.

Dans le cadre de l'examen de cette question, le Conseil a formulé plusieurs demandes de précisions concernant les estimations budgétaires de la mesure ainsi que sur la détermination de l'enveloppe prévue pour la mise en œuvre de cette mesure pour le régime salarié, pour l'année 2026 et les années suivantes. Il tient à remercier les représentants de la cellule stratégique de monsieur D. Clarinval, ministre de l'Emploi, de même que ceux de l'INAMI, pour leur collaboration.

3 Position du Conseil

Le Conseil a examiné avec une attention particulière l'avant-projet de loi qui lui a été soumis pour avis.

En dépit des nombreux efforts fournis, le Conseil n'a pas été en mesure de dégager de position unanime sur cet avant-projet de loi.

3.1 Position des membres représentant les organisations de travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs se réjouissent de l'introduction d'une semaine de congé supplémentaire pour les parents.

Ils soulignent qu'en Belgique, il existe encore une marge pour renforcer davantage les droits aux congés liés à la naissance, qui sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE[1]. Par ailleurs, l'indemnité versée pendant le repos de maternité est inférieure à celle de plusieurs pays voisins, où la rémunération est intégralement maintenue pendant toute la durée du congé.

Étant donné que la prise d'une partie du repos de maternité est obligatoire, le maintien intégral du salaire devrait donc aller de soi.

Les membres représentant les organisations de travailleurs saluent toute mesure qui améliore l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les jeunes familles.

Ils constatent que l'évolution sociétale, qui a vu le remplacement du modèle d'une famille à revenu unique par celui de la famille à deux revenus, ne s'est pas toujours accompagnée d'une adaptation correspondante des régimes existants en matière de congés et de tâches familiales. De ce fait, les jeunes familles sont confrontées à des défis considérables pour concilier travail et tâches familiales. De même, le relèvement progressif de l'âge de la retraite a eu pour conséquence que les grands-parents sont moins souvent disponibles pour assumer des tâches familiales, ce qui accroît encore la pression sur les jeunes parents.

Cette pression se traduit notamment par une augmentation du nombre de personnes en arrêt maladie de longue durée, dont près de 70 % sont des femmes[2].

À titre subsidiaire, les membres représentant les organisations de travailleurs soulignent que si l'on laisse libre choix quant à la personne qui utilise le crédit familial, le risque est grand que ce soit principalement la mère qui l'utilise. Ces membres relèvent que l'exposé des motifs ne renvoie pas à l'objectif d'égalité des genres.

En 2025, 40.955 pères ont pris un congé parental, contre 65.070 mères[3]. Cela signifie que, parmi tous les travailleurs qui prennent un congé parental, 38 % sont des hommes et 62 % des femmes. Ce constat s'inscrit dans une tendance internationale plus générale. Dans tous les pays de l'OCDE, à l'exception du Luxembourg, la mère prend plus de congé parental que le père[4].

---

1 https://www.oecd.org/en/publications/paid-leave-for-fathers_07442bed-en/full-report.html
2 https://www.inami.fgov.be/fr/statistiques/statistiques-indemnites/statistiques-sur-les-incapacites-de-travail-decoulant-d-un-burnout-ou-d-une-depression/incapacites-de-travail-en-2025-combien-d-invalidites-en-raison-d-une-depression-ou-d-un-burnout-quel-cout-pour-l-assurance-indemnites
3 https://interactivestats.services.rvaonem.fgov.be/interactivestats/home.jsf?dswid=4926
4 https://www.oecd.org/en/publications/paid-leave-for-fathers_07442bed-en/full-report.html

Le fait que les tâches familiales soient assumées initialement par la mère se prolonge en réalité tout au long de la vie professionnelle.

Il s'agit d'un phénomène connu sous le nom de « pénalité liée à la maternité ».

Chez les femmes, la proportion de personnes travaillant à temps partiel est trois fois plus élevée que chez les hommes, et elle augmente à mesure que le nombre d'enfants augmente.

Un peu plus de la moitié des femmes actives ayant trois enfants ou plus travaillent à temps partiel.

Chez les hommes, ce chiffre n'est que de 7,1 %[5].

L'OCDE[6] indique que :

« *Fathers' use of leave benefits not only parents and children but also promotes a more equal division of care responsibilities and other unpaid work at home and supports gender equality in the workplace, fairness and women's economic self-efficiency*. »

Si la prise par le mari ou le coparent n'est pas obligatoire, les membres représentant les organisations de travailleurs considèrent qu'il y a deux pistes pour réduire le biais de genre inhérent au crédit familial. Premièrement, on pourrait prévoir que seule la mère soit tenue de déposer une déclaration sur l'honneur. Le législateur « pousserait » ainsi le père à prendre ce congé. Deuxièmement, la prise du crédit familial par la mère ne devrait être possible que si le père a épuisé le congé de naissance.

Une extension du congé de naissance serait encore plus bénéfique que la mise en place du crédit familial. Les membres représentant les organisations de travailleurs proposent par conséquent de remplacer le crédit familial par une extension de congé de naissance, ainsi qu'une extension du repos de maternité pour les mères isolées.

Ils réitèrent par ailleurs leur demande du maintien intégral du salaire tant pendant le repos de maternité que pendant le congé de naissance.

Cette mesure présente l'avantage de la clarté. Elle ne crée pas de nouveau régime, mais étend un régime existant.

---

5 https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/dans-de-plus-en-plus-de-couples-les-deux-partenaires-travaillent-temps-plein

6 https://www.oecd.org/en/publications/paid-leave-for-fathers_07442bed-en/full-report.html#boxsection-d1e32

Ainsi, les pères et les coparents ont également la possibilité de jouer un rôle actif et durable dans les soins apportés à l'enfant pendant une période plus longue à partir de la naissance. Cela peut contribuer à favoriser, dès le départ, une répartition plus équilibrée des tâches familiales au sein de la famille et à limiter les possibles différences en matière d'impact sur la carrière entre les parents.

Étant donné que le congé de naissance n'est pas pris en compte dans les discussions sur les régimes de congé qui ont lieu au sein du CNT, une prolongation de ce congé n'entrave pas ces discussions.

La date d'entrée en vigueur des jours supplémentaires de congé de naissance doit rester fixée au 1er janvier 2026. Les parents d'enfants nés à partir du 1er janvier 2026 disposeront, à compter de l'entrée en vigueur, de quatre mois pour prendre ces jours supplémentaires.

Le congé de naissance est déjà assimilé. Cela doit également être garanti pour le crédit familial pour l'ensemble des branches de la sécurité sociale, y compris le stage d'attente pour le droit aux allocations.

3.2 Position des membres représentant les organisations d'employeurs

Les membres représentant les organisations d'employeurs se montrent extrêmement critiques à l'égard de l'avant-projet de loi concernant le crédit familial. Ils estiment que cet avant-projet de loi n'apporte pas de réponse adéquate aux objectifs qu'il vise, et risque de créer plus de problèmes qu'il n'en résout. Ils ne voient donc aucune valeur ajoutée à l'introduction d'un régime de congé supplémentaire et estiment que les moyens disponibles doivent être affectés prioritairement à une réforme cohérente et à l'amélioration des régimes existants.

Cette position repose sur un certain nombre d'objections fondamentales, qui sont exposées plus en détail ci-dessous.

3.2.1 Complexification du paysage des congés existants

Les congés destinés aux soins d'un enfant sont déjà régis par plusieurs dispositifs distincts. Dans ce contexte, l'introduction d'un nouveau droit au crédit familial en accroît la complexité et complique l'articulation entre les différents dispositifs légaux, réglementaires et conventionnels qui sont chacun organisés autour de modalités de mise en œuvre qui leur sont propres. L'introduction de ce nouveau droit entraîne des difficultés tant au regard de la compréhension des nouvelles règles que de leur mise en œuvre pratique au sein des entreprises.

Cette mesure va à l'encontre de l'accord de gouvernement qui prévoit « l'introduction d'un crédit familial pour simplifier les droits de congé pour ceux qui participent aux soins d'un enfant ». Loin de contribuer à une telle simplification, le nouveau dispositif alourdit au contraire le cadre réglementaire, au détriment de la cohérence d'ensemble qui est recherchée pour le système.

3.2.2 Pas de réponse aux défis liés à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée

Les membres représentant les organisations d'employeurs souscrivent à l'objectif de mieux concilier vie professionnelle et vie privée. L'introduction de cinq jours de congé supplémentaires n'est toutefois pas le bon moyen d'y parvenir. Les parents peuvent d'ores et déjà faire usage de nombreux régimes de congé, dont la durée compte parmi les plus longues au sein de l'Union européenne. Cinq jours supplémentaires n'y changeront rien. Le problème réside en grande partie dans l'indemnisation limitée des régimes de congé existants. Parallèlement, on risque de voir à nouveau apparaître un système auquel les parents ont principalement recours en l'absence d'autres solutions, par exemple lorsqu'aucune structure d'accueil n'est disponible. Or, cinq jours de congé supplémentaires ne sont pas la solution à ces problèmes structurels. Il serait dès lors préférable d'affecter les moyens disponibles à des mesures qui améliorent réellement et de manière structurelle la conciliation entre vie professionnelle et vie privée.

3.2.3 Un budget considérable

Les membres représentant les organisations d'employeurs ont pris connaissance des estimations de la cellule stratégique du ministre de l'Emploi et de celles de l'INAMI concernant le coût de cette nouvelle mesure dans le régime des travailleurs salariés pour la période allant de 2026 à 2030. Il ressort de ces estimations que le financement du crédit familial nécessitera la mobilisation de moyens budgétaires importants. Il est regrettable, à cet égard, que les moyens ainsi alloués ne puissent, par voie de conséquence, être consacrés à l'harmonisation des régimes de congé existants.

Il serait préférable d'affecter les moyens budgétaires disponibles à l'amélioration et à l'harmonisation des régimes et indemnités de congé existants, plutôt que de créer un nouveau régime de congé distinct assorti d'une indemnité limitée. Les moyens qui y seront affectés ne seront plus disponibles pour une véritable réforme.

3.2.4 Risque de recul sur le plan de l'égalité des genres

L'avant-projet de loi n'offre aucune garantie que le crédit familial sera effectivement utilisé par les personnes qui sont désignées prioritairement comme bénéficiaires. Bien que le père ou le coparent puisse en principe prétendre prioritairement à ce crédit, cette personne peut y renoncer au profit de la mère. Il existe donc un risque que, dans la pratique, le crédit familial soit à nouveau principalement utilisé par les mères, alors que l'objectif est précisément de répartir de manière plus équilibrée la prise en charge des tâches familiales. Étant donné que les régimes de congé existants sont déjà, à l'heure actuelle, plus souvent utilisés par les femmes que par les hommes, le crédit familial risque non pas de corriger cette inégalité existante, mais, au contraire, de la renforcer davantage.

La version actuelle de l'exposé des motifs ne renvoie nulle part à l'objectif d'égalité des genres.

3.2.5 Augmentation des charges administratives, au lieu d'une simplification

L'avant-projet de loi s'écarte en outre de ce que prévoit l'accord de gouvernement. Le crédit familial devait simplifier les droits au congé en regroupant dans un seul système les congés existants liés à la naissance et aux soins apportés à un enfant. L'avant-projet de loi fait exactement l'inverse : il n'intègre ni n'harmonise les droits existants en matière de congés, mais ajoute un nouveau droit assorti de ses propres règles et conditions. Cela accroît la fragmentation et la complexité, alors que l'objectif visé était précisément la simplification.

Pour les employeurs, tout nouveau régime de congé s'accompagne de nouvelles règles, conditions et obligations administratives. Le crédit familial nécessite en outre des adaptations au niveau de la gestion du personnel, des processus de paie et des procédures internes. Le suivi pratique est particulièrement complexe, car le droit est accordé par enfant et peut être pris de manière fractionnée. La charge administrative et opérationnelle est donc disproportionnée par rapport au droit limité à cinq jours de congé, et va à l'encontre de l'objectif de simplification initialement fixé.

3.2.6 Une organisation du travail plus compliquée

Toute absence supplémentaire doit être compensée au sein de l'entreprise. Lorsqu'un remplacement n'est pas possible immédiatement, le travail doit être réorganisé ou pris en charge par d'autres travailleurs. Cela accroît la pression organisationnelle et peut également alourdir la charge de travail des travailleurs présents. Cela va également à l'encontre de l'ambition exprimée dans l'accord de gouvernement de renforcer la compétitivité des entreprises.

3.2.7 Une nouvelle protection contre le licenciement

La protection supplémentaire contre le licenciement est également problématique. L'accord de gouvernement prévoit précisément une limitation du nombre d'indemnités spéciales de protection en cas de licenciement. L'avant-projet de loi va dans la direction opposée en ajoutant une nouvelle protection. Les travailleurs disposent par ailleurs déjà de divers mécanismes de protection. Ainsi, en vertu de la CCT n° 109, ils peuvent par exemple contester un licenciement manifestement déraisonnable, et la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes offre une protection contre la discrimination fondée sur des critères liés aux tâches familiales, notamment les « responsabilités familiales ». Une protection spécifique supplémentaire dans le cadre du crédit familial est donc difficile à justifier de ce point de vue.

Par ailleurs, la protection en cas de non-renouvellement d'un contrat de travail à durée déterminée n'est défendable ni sur le plan juridique, ni sur le plan des principes. Dans le cadre d'un tel contrat, la date de fin est fixée à l'avance et les deux parties sont libres de conclure ou non un nouveau contrat par la suite. Or, en cas de non-renouvellement, l'avant-projet de loi impose de facto à l'employeur une charge de la preuve supplémentaire : il doit être en mesure de démontrer que le contrat n'aurait pas été renouvelé même sans la prise du crédit familial. Cela risque de faire naître une présomption selon laquelle un contrat à durée déterminée serait, en principe, prolongé. Cela va à l'encontre de l'existence même du concept de « contrat à durée déterminée » et de la liberté de conclure ou non un nouveau contrat.

3.2.8 Nécessité de mettre en œuvre l'avis n° 2.453

Le Conseil a émis récemment un avis relatif au congé de naissance (avis n° 2.453 du 15 juillet 2025). Dans cet avis, il s'est prononcé unanimement sur le congé de naissance pour les travailleurs à temps plein occupés dans des régimes de travail atypiques. Cet avis n'a pas encore été coulé dans des dispositions réglementaires à cet égard. Le nécessaire doit être fait pour remédier à cette situation, qui risque encore d'être aggravée par l'avant-projet de loi dont saisine.

Conclusion

Pour l'ensemble de ces raisons, les membres représentant les organisations d'employeurs ne peuvent pas souscrire à l'avant-projet de loi. En effet, il ne résout pas les problèmes existants, mais il en crée de nouveaux, ainsi qu'une fragmentation, une complexité et des coûts supplémentaires. Il serait préférable d'affecter les moyens disponibles à la simplification, l'harmonisation et l'amélioration des régimes de congé existants, conformément à l'objectif de réforme défini dans l'accord de gouvernement.

***