

A V I S N° 1.736

Séance du mercredi 2 juin 2010

Congé pour soins d'accueil – Assimilations dans la législation relative à la sécurité sociale et la législation relative aux vacances annuelles

x x x

2.451-1

A V I S N° 1.736

Objet : Congé pour soins d'accueil – Assimilations dans la législation relative à la sécurité sociale et la législation relative aux vacances annuelles

Par lettre du 25 février 2010, Madame L. ONKELINX, ministre des Affaires sociales, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal instaurant des assimilations dans la législation relative à la sécurité sociale et la législation relative aux vacances annuelles au profit des travailleurs faisant usage du droit au congé pour des soins d'accueil.

L'examen de cette question a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur la base des travaux de cette Commission, le Conseil national du Travail a émis le 2 juin 2010, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DE LA DEMANDE D'AVIS

Par lettre du 25 février 2010, Madame L. ONKELINX, ministre des Affaires sociales, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal instaurant des assimilations dans la législation relative à la sécurité sociale et la législation relative aux vacances annuelles au profit des travailleurs faisant usage du droit au congé pour des soins d'accueil.

En l'espèce, ce projet d'arrêté royal tend à assimiler six jours d'absence par an pour les travailleurs qui ont bénéficié d'un congé pour soins d'accueil, tant pour ce qui concerne la branche concernant l'assurance soins de santé et indemnité, que pour le secteur des allocations familiales, le secteur des pensions et pour ce qui concerne le régime des vacances annuelles.

La ministre indique par ailleurs que ce projet d'arrêté royal vise à répondre à l'avis n°1.694 rendu par le Conseil le 14 juillet 2009.

Le présent projet d'arrêté royal prévoit une prise d'effets rétroactive à partir du 23 novembre 2008, à savoir à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 27 octobre 2008 relatif aux modalités d'application du droit au congé pour soins d'accueil.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a pris connaissance du projet d'arrêté royal dont saisine et il y donne son approbation moyennant une prise d'effets différenciée pour ce qui concerne le régime des vacances annuelles par rapport aux autres branches de la sécurité sociale. Il fait remarquer à cet égard qu'une prise d'effets de cette mesure postposée au 1er janvier 2009 permettra d'éviter une complexité administrative liée au mode de calcul spécifique des vacances annuelles.

Quant au projet de texte proprement dit, le Conseil indique que cette demande d'avis s'inscrit dans la droite ligne de ses avis unanimes antérieurs n°s 1.689 du 20 mai 2009 et 1.694 du 14 juillet 2009 par lesquels il se prononçait déjà de manière favorable sur des projets d'arrêtés royaux visant à compléter la réglementation du chômage et des vacances annuelles 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.

Ces mêmes avis ainsi que le rapport n°76 du 15 décembre 2009 concernant l'évaluation générale des systèmes de congé existants, plaident en outre pour que l'assimilation du congé pour soins d'accueil ne soit pas cantonnée à ces deux branches de la sécurité sociale mais qu'elle soit réalisée pour l'ensemble des droits découlant des différents secteurs de la sécurité sociale.

Cela étant, le Conseil rappelle par ailleurs que dans le cadre des avis susmentionnés, ainsi que du rapport n°76 du 15 décembre 2009 précité, il a fortement insisté sur la nécessité d'adopter des dispositions particulières (notamment pour le congé de paternité) pour les régimes de travail atypiques, en ce compris le travail à temps partiel.

Ses demandes n'ayant jusqu'à présent pas trouvé d'écho, le Conseil se permet d'insister à nouveau pour que, pour les travailleurs occupés dans des régimes de travail atypiques, en ce compris les travailleurs à temps partiel, on prenne des dispositions spécifiques, prévoyant la proportionnalité en ce qui concerne la durée de l'absence pour congé pour soins d'accueil et pour congé de paternité, et il insiste pour que ce soit exécuté le plus rapidement possible.

Le Conseil rappelle également que l'on n'a pas encore mis à exécution les avis unanimes n°s 1.690 du 20 mai 2009 et 1.715 du 15 décembre 2009 concernant le congé pour l'assistance ou l'octroi de soins à un enfant hospitalisé qui souffre d'une maladie grave, et il insiste pour qu'ils soient exécutés le plus rapidement possible.

Ces observations formulées, le Conseil insiste vivement pour que ces différents points soient exécutés rapidement, et ce prioritairement par rapport à des initiatives politiques nouvelles en matière de congés.

Le Conseil insiste par ailleurs pour être étroitement associé à l'exécution de l'ensemble des points du rapport n° 76 concernant l'évaluation générale des systèmes de congé existants

Le Conseil indique enfin qu'il joint au présent avis un courrier reprenant l'ensemble des recommandations formulées par le Conseil dans son rapport n° 76 au regard desquelles toute nouvelle proposition en matière de congés devrait être examinée, ainsi que la liste des avis qui n'ont pas encore été exécutés dans ce domaine.

Il insiste tout particulièrement pour qu'il en soit tenu compte lors de toute nouvelle initiative en matière de congés.

Bruxelles, le 3 mai 2010

Madame L. ONKELINX
Vice-Première Ministre et Ministre
des Affaires sociales et de la Santé publique
rue du Commerce 78-80

1040 BRUXELLES

AL/AB - N°/

Objet : Évaluation générale des systèmes de congés existants

Madame la Ministre,

Suite à une demande d'avis émanant de Monsieur A. DE DECKER, Président du Sénat, les membres du Bureau qui se sont penchés sur la problématique concernant une proposition de loi visant à supprimer les limites d'âge de l'enfant handicapé en matière de congé parental ont souhaité rappeler aux instances concernées par la problématique des congés les recommandations émises par le Conseil dans son rapport n° 76 du 15 décembre 2009 relative à l'évaluation générale des systèmes de congés existants .

Ainsi, les membres du Bureau précisent qu'afin de leur permettre de répondre de façon réaliste et efficace à cette demande d'avis ainsi qu'à toute autre demande d'avis ultérieure, ils ont émis le souhait que toute instance initiatrice d'une nouvelle demande en matière de congé réalise, préalablement à toute saisine du Conseil, le test recommandé par le Conseil national du Travail dans son rapport n° 76 précité.

L'application préalable de ce test par ladite institution lui permettrait ainsi de procéder elle-même à une première évaluation de la demande d'avis au regard des critères développés par le Conseil dans le rapport susvisé.

Pour rappel, ce rapport formule les recommandations suivantes :

" 1. Toute proposition formulée en matière de congés doit impérativement recueillir l'avis préalable des partenaires sociaux au Conseil national du Travail.

.../...

2. A cet égard, la mesure proposée doit être examinée au regard des critères suivants :

- *La création d'un droit en la matière ou la modification d'un droit existant doit inclure une justification de ce choix en se fondant sur des besoins sociétaux clairement identifiés.*
- *Quand il existe une volonté politique de créer un nouveau droit ou de modifier un droit existant, il convient de procéder au préalable à une quantification précise de l'impact budgétaire de la mesure. En outre, une responsabilisation budgétaire doit être introduite : il convient d'examiner si le coût que va entraîner la création ou la modification du droit respecte les éventuelles marges budgétaires disponibles, si une compensation du coût sur le plan de la sécurité sociale est prévue et si le coût n'est pas répercuté sur les employeurs et les travailleurs.*
- *Chaque fois qu'un droit est créé ou modifié, il convient de l'analyser au regard de l'objectif à atteindre. Ainsi, il est nécessaire de voir si l'objectif poursuivi par la mesure peut réellement être atteint par ladite mesure ou si cet objectif peut être atteint par une mesure existante, ne nécessitant que des adaptations mineures ou par une autre mesure plus proportionnelle permettant de réaliser le même objectif. Cela permettra ainsi d'éviter des chevauchements par rapport aux systèmes existants ou d'autres effets non voulus ainsi que de créer des systèmes trop complexes. Il s'agit notamment d'éviter des périodes trop longues d'absence du marché du travail qui sont tout aussi préjudiciables pour les travailleurs que pour les employeurs.*

A titre d'exemple, il convient de noter la solution apportée par les partenaires sociaux à la problématique de l'assistance ou l'octroi de soins à un enfant hospitalisé qui souffre d'une maladie grave. Soucieux de ne pas alimenter la diversification croissante des systèmes de congés et de leur indemnisation, ils ont estimé préférable d'apporter à cette problématique spécifique une réponse qui se situe dans la logique des systèmes de congés existants, moyennant un assouplissement de l'arrêté royal du 10 août 1998 instaurant un droit à l'interruption de carrière pour l'assistance ou l'octroi de soins à un membre du ménage ou de la famille gravement malade.

3. Lorsqu'un droit au congé est créé ou qu'un droit existant en la matière est modifié, il faut également l'examiner au regard des critères suivants :

- *Gestion sur le plan de l'organisation du travail tant pour l'employeur que pour les autres travailleurs de l'entreprise ;*
- *Transparence ;*

.../...

- *Accessibilité suffisante ;*
 - *Garantie de sécurité juridique ;*
 - *Éviter la création de complexité administrative supplémentaire tant pour les employeurs que pour les travailleurs, comme notamment la nouvelle mesure de reprise progressive du travail durant le congé de maternité ;*
 - *impact sur la dimension du genre.*
4. *Les règles édictées sur le plan des allocations perçues lorsque l'on exerce un droit au congé doivent être établies en tenant compte de deux aspects :*
- *Il importe que le revenu net du travailleur occupé à tant plein soit sensiblement supérieur à celui d'un travailleur ayant réduit son temps de travail ;*
 - *Les allocations doivent être suffisamment élevées pour permettre une accessibilité des ménages monoparentaux et/ou ayant un bas salaire aux différents systèmes de congés, en tenant compte, pour ces derniers, des marges budgétaires disponibles et du critère de responsabilisation budgétaire énoncé au point 2 ci-avant.*
5. *Le Conseil estime qu'il n'est pas souhaitable que de nouvelles mesures ou l'extension de mesures existantes soient introduites sans accord unanime des partenaires sociaux au Conseil national du Travail.*

Le Conseil précise également que lorsqu'une évaluation des règles édictées en matière de congés est menée, il importe de mesurer, d'une part, si les divers droits créés ou modifiés ont atteint les objectifs qui leur étaient assignés au départ et, d'autre part, s'ils respectent les différents critères énoncés ci-avant aux points 2, 3 et 4."

Par ailleurs, dans le cadre de ce même rapport n°76, le Conseil a rappelé un certain nombre des avis qu'il a émis en matière de congés, ainsi que des avis et rapports ayant une incidence directe sur la problématique des congés et qui à ce jour n'ont toujours pas reçu d'exécution.

Ces avis se situent en effet en adéquation les uns par rapport aux autres et dans le cadre d'une ligne politique cohérente qu'il s'est tracée et qu'il suit depuis de nombreuses années.

.../...

Il s'agit ainsi des avis unanimes et rapport suivants :

- *Les avis ns°1.439 du 19 mars 2003 et 1.623 du 6 novembre 2007 relatifs au congé de paternité et/ou d'adoption. Dans l'avis n°1.439, le Conseil a relevé que le droit au congé de paternité est accordé, à l'occasion de la naissance d'un enfant, au travailleur, à l'égard duquel la filiation est établie. A cet égard, le Conseil, a souligné que cela peut être discriminatoire à l'égard des couples de même sexe. Cette question étant réglée dans le Code civil, le Conseil a demandé que ses conséquences soient examinées au sein d'une autre enceinte. Dans l'avis n° 1.623 précité, le Conseil souligne que dans les couples féminins, l'une des partenaires peut mettre un enfant au monde. Cette naissance ne donne pas droit à un congé de maternité pour sa compagne. Si cette dernière souhaite adopter l'enfant de sa partenaire, elle ne pourra prétendre à aucune forme de congé ni d'indemnisation. Ceci pose un problème en termes d'égalité d'accès aux congés et cette seconde femme devrait pouvoir obtenir, au moment de l'adoption, un congé dit de paternité et à l'indemnisation y afférente, toutes autres conditions étant remplies par ailleurs.*
- *Les avis ns°1.440 du 19 mars 2003 et 1.689 relatif à l'extension du congé de deuil par lequel le Conseil a estimé que l'extension proposée du congé de deuil via une indemnisation dans le cadre de l'assurance indemnités en matière d'incapacité de travail, ne doit pas être considérée comme une tâche essentielle de l'assurance indemnités et ne doit dès lors pas être prise en charge par celle-ci.*
- *Dans la même ligne, le rapport n°66 que le Conseil a rendu le 12 juillet 2005 et dans lequel il a mis en lumière que le régime des travailleurs salariés doit prendre en charge de plus en plus de « dépenses de solidarité » qui ne sont pas ou qui ne sont que partiellement couvertes par des cotisations. Les partenaires sociaux ont pourtant prévenu du surcoût de telles prises en charge dans de nombreux avis et rapports du CNT et du comité de gestion de la sécurité sociale.*
- *l'avis n°1.566 que le Conseil a émis le 21 septembre 2006, conjointement avec le Conseil central de l'Economie, sur la liaison au bien-être des allocations de sécurité sociale, par lequel les Conseils ont constaté, que les chômeurs qui cherchent du travail qui en trouvent ou qui entament une formation ne trouvent pas de solution quant à la garde de leurs jeunes enfants. Pour remédier à cette situation, les Conseils ont plaidé pour que le budget supplémentaire qui a été prévu pour la garde d'enfants lors du Conseil des ministres d'Ostende soit employé afin de prévoir- en collaboration avec les institutions communautaires compétentes - suffisamment de places de garde dans chaque sous-région afin d'apporter une solution à de tels problèmes temporaires.*
- *l'avis n°1.623 que le Conseil a émis le 6 novembre 2007 au sujet des modalités d'exécution du droit au congé d'adoption par lequel il a proposé qu'une nouvelle formalité soit instaurée permettant de prouver de manière certaine la date d'arrivée de l'enfant dans la famille du ou des (candidats) parents adoptifs.*

.../...

- *l'annexe 4 de l'accord interprofessionnel du 22 décembre 2008 ainsi que l'avis n°1.674 que le Conseil a émis le 20 février 2009 par lequel il a demandé, afin de réaliser une économie de 30 millions d'euros en matière de crédit-temps, de responsabiliser les secteurs publics sur le plan de l'interruption de carrière, ce coût étant autrefois intégralement supporté par ces derniers.*
- *Les avis unanimes n°s 1.439, 1.689 et 1.694 par lesquels le Conseil demande de prendre des dispositions particulières s'agissant des travailleurs atypiques. Dans l'avis n°1.439, le Conseil demande en ce sens de prendre des dispositions réglementaires nécessaires, grâce auxquelles l'absence pour congé de paternité pourra être limitée pour tous les travailleurs dans tous les cas à une durée totale d'au maximum 2 fois la durée de travail hebdomadaire moyenne du travailleur. Dans les avis ns°1.689 du 20 mai 2009 et 1.694 du 14 juillet 2009, le Conseil demande que 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 et que cette assimilation soit réalisée pour l'ensemble des droits découlant des différents secteurs de la sécurité sociale.*

Cet inventaire étant établi, le Conseil insiste vivement pour que ces différents points soient exécutés rapidement, et ce, plutôt que de prendre de nouvelles initiatives politiques en matière de congés qui n'ont pour effet que de complexifier le système existant.

Nous vous précisons par ailleurs qu'un courrier analogue a été adressé à Madame J. MILQUET et Messieurs A. DE DECKER et P. DEWAEL.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à ce courrier et vous prions d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de notre considération distinguée.

Le Secrétaire,

Le Président,

J.-P. Delcroix

P. Windey