

A V I S N° 2.174

Séance du mardi 14 juillet 2020

Congé de paternité / de naissance – Propositions de lois

x                    x                    x

## **A V I S N° 2.174**

-----

Objet : Congé de paternité / de naissance – Propositions de lois

Par lettre du 17 octobre 2019, le Conseil a été saisi d'une demande d'avis concernant deux propositions de lois. La première proposition de loi modifiant l'article 30 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail déposée par monsieur P. PREVOT et consorts (DOC 55 0051/001), vise à rendre le congé de paternité obligatoire. La seconde proposition de loi modifiant la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, déposée par madame E. VAN HOOFF et consorts (DOC 55 0300/001), vise à étendre la durée du congé de naissance.

Le Conseil s'est prononcé, le 17 décembre 2019, dans un avis intermédiaire (avis n° 2.154) concernant l'objectif poursuivi par deux propositions de lois relatives au congé de paternité/de naissance visant à amener les pères/ les coparents à prendre effectivement leurs jours de congé de paternité/de naissance.

Dans ce même avis, le Conseil annonçait sa volonté de poursuivre ses travaux au cours de la première moitié de 2020 afin de réfléchir à la meilleure approche à adopter en vue d'amener les pères/coparents à prendre effectivement leurs jours de congé de paternité/de naissance, d'en identifier les obstacles et de développer les outils les plus efficaces en vue de lever ces entraves.

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

Sur rapport de cette Commission, le Conseil national du Travail a émis, le 14 juillet 2020, l'avis suivant.

x x x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

---

### **I. OBJET ET CONTEXTE DU PRÉSENT AVIS**

Par lettre du 17 octobre 2019, le Conseil a été saisi d'une demande d'avis concernant deux propositions de lois. La première proposition de loi modifiant l'article 30 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail déposée par monsieur P. PREVOT et consorts (DOC 55 0051/001), vise à rendre le congé de paternité obligatoire. La seconde proposition de loi modifiant la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, déposée par madame E. VAN HOOFF et consorts (DOC 55 0300/001), vise à étendre la durée du congé de naissance.

Le Conseil s'est prononcé, le 17 décembre 2019, dans un avis intermédiaire (avis n° 2.154) concernant l'objectif poursuivi par deux propositions de lois relatives au congé de paternité/de naissance visant à amener les pères/ les coparents à prendre effectivement leurs jours de congé de paternité/de naissance.

Dans ce même avis, le Conseil annonçait sa volonté de poursuivre ses travaux au cours de la première moitié de 2020 afin de réfléchir à la meilleure approche à adopter en vue d'amener les pères/coparents à prendre effectivement leurs jours de congé de paternité/de naissance, d'identifier les obstacles à la prise effective du congé actuel et de développer les outils les plus efficaces en vue de lever ces entraves.

Dans le cadre de la poursuite de ses travaux, le Conseil a pu bénéficier de l'appui du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, de l'INAMI, de l'ONSS et de l'Institut pour l'Égalité des femmes et des hommes qu'il remercie pour leur expertise.

## II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a examiné avec attention les propositions de lois qui lui sont soumises pour avis.

Sans préjudice des positions respectives des organisations de travailleurs et d'employeurs représentées en son sein reprises infra quant au contenu de ces propositions de lois, le Conseil a poursuivi ses travaux.

Bien qu'il ne soit pas parvenu à un accord sur des solutions concrètes à la levée des entraves à la prise effective du congé de paternité/de naissance, le Conseil s'est toutefois engagé à poursuivre la recherche de réponses dans le cadre de ses travaux relatifs à la transposition de la Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil.

Cela étant, le Conseil souhaite que la prise effective du congé de paternité/naissance soit encouragée par la mise en place d'une campagne de sensibilisation au sein des secteurs et des entreprises afin de mettre en avant l'importance sociétale du rôle du père/coparent, d'encourager une évolution positive des comportements des travailleurs et des employeurs face à la prise de ce congé.

À l'issue de leurs réflexions, les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs ne sont, pour le surplus, toutefois pas parvenues à dégager un accord sur l'identification des obstacles à la prise effective du congé de paternité/naissance et sur le développement d'outils visant à rendre plus effective la prise de ce congé.

### A. Position des membres représentant les organisations de travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs sont favorables aux propositions soumises pour avis concernant le congé de naissance, qui entendent supprimer les obstacles existants, et ils considèrent en outre qu'il est grand temps de réaliser des progrès dans ce cadre.

### **En ce qui concerne l'extension à 20 jours**

Les membres représentant les organisations de travailleurs estiment qu'il est plus que temps de moderniser et d'élargir le régime existant, qui est en vigueur depuis 2002. À l'époque, voici près de vingt ans, la Belgique a joué un rôle de pionnière dans la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, en introduisant un congé de paternité indemnisé. Depuis lors, la Belgique ne fait en outre plus de distinction entre le père et la co-mère de l'enfant, raison pour laquelle l'on parle de préférence, en Belgique, de congé de naissance plutôt que de congé de paternité. À l'heure actuelle, la Belgique est rattrapée par l'Europe. En adoptant la directive concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants, l'Union européenne a reconnu, l'année dernière, l'absolue nécessité de ce congé de paternité. À partir de 2022, chaque État membre de l'Union doit prévoir dix jours de congé de paternité indemnisé. Dans ce cadre, les membres représentant les organisations de travailleurs sont également les fervents défenseurs d'une nouvelle avancée, au moyen d'un relèvement à 20 du nombre de jours de congé de naissance.

Tout comme l'Union européenne, les membres représentant les organisations de travailleurs sont convaincus que des mesures fortes en faveur d'une meilleure combinaison entre travail et famille sont essentielles pour parvenir à une société plus égalitaire au niveau du genre. Les avantages d'un congé de naissance étendu se font ressentir en premier lieu chez la personne qui le prend, soit la création d'un lien avec l'enfant et l'obtention du temps nécessaire pour s'adapter à la nouvelle situation familiale et au fait d'être nouveau parent. Les avantages d'un congé de naissance étendu sont en outre aussi perceptibles pour l'enfant, pour la mère ainsi que pour le marché du travail. Il a ainsi été démontré que les enfants issus d'une famille où le père/la coparente assume le rôle au sein de la famille ont de meilleurs acquis d'apprentissage. La mère reprend plus rapidement le travail à temps plein, et les carrières des hommes et des femmes évoluent de manière plus similaire. Les membres représentant les organisations de travailleurs souhaiteraient atteindre ces résultats et ils plaident pour que la Belgique endosse à nouveau ce rôle de pionnière dans la lutte contre les inégalités entre les hommes et les femmes.

### **En ce qui concerne la suppression des obstacles existants**

Les études réalisées par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, mais aussi par Eurofound, indiquent que les pères/coparentes n'utilisent pas toujours leur droit à un congé de naissance, et qu'il y a différentes raisons à cela. Au moment de l'enquête, quelque 18,7 % des Belges ne prenaient pas de congé de naissance et 7 % de plus ne prenaient pas l'entièreté des 10 jours. Les chiffres de l'INAMI ne montrent plus d'évolution dans la prise du nombre de jours par personne.

Jusqu'à présent, cela reste donc un droit qui n'est pas pris par le père/la coparente pour diverses raisons/différents obstacles. Il s'agit dans ce cadre d'obstacles financiers, de raisons liées au travail (l'employeur menace de licenciement, la personne n'ose pas demander...), de raisons liées à la nature du travail (le travail qui s'accumule), et enfin d'autres raisons telles que la pression sociale.

La proposition de loi prévoit de rendre obligatoire la prise de ce congé de naissance, comme solution aux obstacles existants. Un congé de naissance obligatoire existe déjà dans d'autres pays, comme l'Espagne, l'Italie, le Portugal, l'Islande... Ces pays sont partis du principe que des mesures fortes sont nécessaires pour parvenir à une société plus égalitaire au niveau du genre. La présente proposition de loi ne tient toutefois pas suffisamment compte de tous les obstacles qui existent actuellement à la prise du congé de naissance, comme par exemple la perte de salaire et de revenus. Le problème de la perte de salaire ou de revenus se pose aussi, à l'heure actuelle, en cas de congé de maternité, et il n'est pas souhaitable de recréer une telle situation. Les membres représentant les organisations de travailleurs sont de surcroît aussi parvenus au constat qu'aucune indemnité minimale n'est prévue en cas de congé de naissance. Et ce, contrairement au congé de naissance récemment introduit pour les travailleurs indépendants, pour lequel il y a une indemnité journalière forfaitaire de 81,63 euros.

Les membres représentant les organisations de travailleurs indiquent dès lors que si ce congé est rendu obligatoire, il convient de supprimer d'abord les différentes raisons/les différents obstacles qui empêchent le père/la coparente d'avoir recours au droit. Si ces obstacles n'existent pas, tous les pères et toutes les coparentes pourront prendre ce droit. Cette prise effective est fortement recommandée par les membres représentant les organisations de travailleurs. L'objectif est que le fait que les nouveaux parents restent tous deux à la maison au moment de la naissance de l'enfant devienne un principe accepté par la société, qui pourra aboutir au cours de la suite de l'existence à une meilleure répartition des rôles et à davantage d'égalité. Pour faire en sorte que les travailleurs intérimaires puissent eux aussi prendre effectivement ce congé, il faut prévoir, par analogie avec la réglementation relative aux jours fériés, que les travailleurs dont le contrat a pris fin ont droit au congé de naissance à charge du dernier employeur auprès duquel ils étaient occupés.

L'obligation telle que reprise dans la proposition de loi ne tient finalement aucun compte de la position de subordination dans laquelle le travailleur se trouve dans la relation de travail, raison pour laquelle il devrait plutôt s'agir d'une interdiction d'occupation dans le chef de l'employeur.

## **En ce qui concerne la prise flexible du congé de naissance**

La directive européenne prévoit, tout comme la proposition de loi, que les jours de congé de paternité doivent pouvoir être pris avant l'accouchement. Les membres représentant les organisations de travailleurs soutiennent cette vision. Le congé parental commence avant la naissance et la possibilité d'une prise flexible d'un certain nombre de jours au cours de cette période constitue une bonne avancée en direction d'un plus grand équilibre dans la famille.

Cette possibilité d'une prise flexible peut aussi signifier que la période au cours de laquelle le congé peut être pris est prolongée au-delà de quatre mois.

### **B. Position des membres représentant les organisations d'employeurs**

#### **1. Considérations préalables**

- a. Toute adaptation apportée aux régimes de congés existants doit être réalisée dans le cadre du rapport n° 76 du Conseil national du Travail.

Les membres représentant les organisations d'employeurs plaident depuis longtemps pour une révision générale du système des congés en Belgique, à laquelle les partenaires sociaux se sont engagés conjointement dès 2009 « en vue de formuler des propositions concrètes visant à une simplification et à une plus grande cohérence du système des différents types de congés ». En outre, le rapport indiquait clairement que « 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. »

Pour les membres représentant les organisations d'employeurs, les questions liées au congé de naissance ne peuvent être envisagées que dans le cadre de cette discussion globale sur les congés.

- b. Toute proposition de loi doit être rédigée sur la base de données objectives et fiables : une actualisation de l'étude de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) est nécessaire.

Étant donné qu'une bonne réglementation commence par une analyse juste et des chiffres corrects, les membres représentant les organisations d'employeurs plaident pour une actualisation de l'étude « Congé de paternité en Belgique : l'expérience des travailleurs » que l'IEFH a réalisée en 2011 sur la prise du congé de naissance. Cette étude date de 2011 et est basée sur des données de 2008. Compte tenu de son ancienneté, se pose la question de savoir si ces données et raisons de non-prise du congé sont toujours pertinentes, tant en termes de pourcentage de prise effective de ce congé qu'en termes d'entraves.

## 2. Réaction aux propositions concrètes

- a. Une obligation de prendre 10 jours (proposition de loi 55/0300) ou 20 jours (proposition de loi 55/0051)

Premièrement, la question du droit au respect de la vie privée justifie que la prise du congé de naissance relève d'un choix personnel du travailleur. Les pouvoirs publics ne peuvent pas interférer dans les choix du travailleur concernant ce qui relève de sa sphère privée.

Deuxièmement, il ressort de l'étude de l'IEFH de 2011 qu'une grande majorité des répondants (93,8 %) ont pris congé après la naissance (sous quelque forme que ce soit). 81,3 % des répondants ont pris un congé de paternité. 80,9 % d'entre eux ont pris dix jours de congé de paternité. 6,2 % des répondants n'ont pas pris un congé après la naissance et 18,2 % d'entre eux n'a pas pris de congé de paternité. Les répondants qui n'ont pas pris congé après la naissance, mais qui auraient aimé le faire, constituent 3,3 % de l'ensemble des répondants. Les raisons pour lesquelles ces 3,3 % de répondants n'ont pas pris de congé après la naissance (sous quelque forme que ce soit) sont diverses. Vu l'ancienneté de l'étude de l'IEFH, il est permis de se demander dans quelle mesure ce pourcentage a continué de baisser et dans quelle mesure ces raisons jouent encore à l'heure actuelle.



b. Une extension à 20 jours : important impact sur les plans du budget et de l'organisation du travail

Selon la Cour des Comptes, une extension du congé de naissance à 20 jours aurait un impact budgétaire sur la sécurité sociale qui s'élèverait à 74,82 millions d'euros par an. Comme les partenaires sociaux l'ont déclaré conjointement dans le rapport n° 76, toute adaptation des systèmes de congés doit être réalisée d'une manière qui tient compte de la marge budgétaire disponible (voir le point 1) a.). En outre, la Belgique fait face, à l'heure actuelle, à la plus grande crise depuis la Deuxième Guerre mondiale, qui entraîne d'énormes défis sociétaux et économiques. Dans un tel contexte, il convient d'examiner avec le plus grand soin les dépenses supplémentaires des fonds publics et les efforts supplémentaires imposés aux entreprises. Au demeurant, les pères et les mères ont déjà l'indemnité la plus élevée (82 % du salaire brut avec un salaire mensuel brut plafonné de 3.072,16 euros).

La gestion des congés, en ce compris le congé de naissance, soulève des défis en termes d'organisation du travail pour l'employeur. Une extension du nombre de jours de congé de naissance ne facilite pas l'organisation du travail pour les employeurs et augmente également les coûts pour les employeurs.

3. La proposition des membres représentant les organisations d'employeurs : continuer à supprimer les obstacles par des actions communes

a. Certains obstacles jouent déjà un rôle moins important à l'heure actuelle

La loi du 4 février 2020 modifiant, en ce qui concerne l'interdiction de discrimination relative à la paternité ou à la co-maternité, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, entrée récemment en vigueur, a déjà apporté une solution au facteur d'entrave lié à la crainte face à un licenciement. Les pères et co-mères sont ainsi protégés de tout traitement défavorable lié à leur paternité/co-maternité. Chaque père et co-mère confrontés à une discrimination fondée sur ce critère désormais protégé pourrait saisir lui-même le juge ou s'adresser à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, qui peut à son tour tenter une action en justice.

À cet égard, les partenaires sociaux vont également se pencher, dans le cadre de la transposition de la directive européenne sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, sur la question de savoir s'il convient d'ajouter le congé de naissance au Code pénal social. L'employeur pourrait dans ce cas être puni s'il ne l'autorise pas. En conséquence de la transposition de la même directive, le problème de la durée de la protection contre le licenciement des pères et des co-mères sera également examiné. Les travaux entrepris par les partenaires sociaux dans le cadre de cette transposition seront achevés en 2021 et, selon les membres représentant les organisations d'employeurs, auront un impact important sur la suppression des éventuels obstacles empêchant les travailleurs et les employeurs à prendre ou à accorder le congé de naissance.

b. Actions concrètes visant à supprimer les obstacles qui subsistent encore

En vue de supprimer notamment l'obstacle lié à l'employeur et à l'organisation du travail, une bonne communication entre le travailleur et l'employeur peut constituer une solution. Une mauvaise perception des attentes de l'employeur par rapport à son travailleur peut également participer à alimenter cet obstacle. Le regard que posent les collègues ou supérieurs directs peut également jouer un rôle sur la prise de ce congé. Une telle communication en matière de congé de paternité/naissance est essentielle notamment par le biais d'une campagne de sensibilisation au sein des entreprises. Une campagne de sensibilisation mettant en avant les différents avantages du congé de naissance peut encourager une évolution positive des comportements des travailleurs (et de leur environnement de travail) et des employeurs face à la prise de ce congé.

Afin de simplifier l'organisation, les membres représentant les organisations d'employeurs jugeraient intéressant de prévoir un délai pour le moment où le travailleur doit faire savoir au plus tard à l'employeur qu'il ou elle souhaite prendre un congé de naissance, par exemple au plus tard deux mois avant la date prévue de l'accouchement. Ainsi, l'employeur et le travailleur disposeraient de suffisamment de temps pour s'accorder et pour organiser le travail. Cela éviterait que le travailleur ne soulève la question très tardivement, ce qui complique la prise du congé. Un délai de ce type offre aussi au travailleur davantage de certitude que l'employeur sera en mesure de tenir compte du congé de naissance.

Bien que les membres représentant les organisations d'employeurs s'engagent, en tant qu'organisations patronales, à supprimer les obstacles qui subsistent encore, ils soulignent expressément que la suppression des obstacles peut en créer de nouveaux. Cela va de soi pour chaque extension ainsi que pour une prise flexible, qui entraîne des défis et difficultés supplémentaires dans les entreprises, qu'elles soient petites, moyennes ou grandes.

c. Suppression des obstacles qui subsistent encore dans le cadre de la transposition de la directive européenne relative à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée

Lors des discussions sur la directive européenne relative à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée (Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil), qui reprendront à l'automne 2020 au sein du Conseil national du Travail, les obstacles qui subsistent encore feront l'objet d'un examen plus poussé.

Dans le cadre de la transposition de cette directive, les travaux porteront sur la mise en conformité des sanctions avec le Code pénal social, sur la durée de la protection contre le licenciement pour les pères et les co-mères et sur une solution à la prise flexible du congé de naissance, de sorte que les pères et les co-mères puissent déjà prendre ce congé avant la naissance de l'enfant. Les membres représentant les organisations d'employeurs demandent toutefois d'accorder le temps et l'espace nécessaires à la concertation sociale afin de dégager, dans le cadre de l'exercice global de transposition, des solutions qui seront viables et applicables pour les employeurs et les travailleurs.

-----