

N° 7789²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE LOI

portant modification :

- 1° du Code du travail ;
- 2° du Code de la sécurité sociale ;
- 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
- 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (6.7.2021).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	1

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(6.7.2021)

Monsieur le Président,

À la demande du Ministre de la Famille et de l'Intégration, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Marc HANSEN

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

En date du 25 avril 2019, l'honorable député Marc Spautz avait déposé la proposition de loi No 7434 portant flexibilisation du congé parental et extension de l'exercice du congé parental aux grands-parents et modifiant 1. le Code du travail, 2. le Code de la sécurité sociale, 3. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et 4. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux. En date du 10 décembre 2019, le Conseil d'État avait émis son avis par rapport à cette proposition de loi. L'honorable député a toutefois retiré cette proposition de loi par la suite en expliquant qu'elle « est actuellement bloquée dans le processus parlementaire » et il a déposé, en date du 11 mars 2021, la proposition de loi No 7789 sous examen.

Le nouveau texte abandonne les dispositions contenues dans la proposition de loi No 7434 relatives au transfert du congé parental tout en en reprenant toute une série de dispositions, dont notamment celles ayant pour objet d'augmenter l'âge de l'enfant pour lequel le congé parental est pris ou d'étendre les possibilités de fractionnement du congé parental. Il prévoit encore que le premier congé parental ne doit plus être pris après le congé de maternité tandis que l'interruption du congé parental est également possible de l'accord entre l'employeur et le salarié. L'auteur explique encore qu'il a pris en considération, au niveau du nouveau texte, les observations du Conseil d'État émises à propos de la proposition de loi No 7434.

Le Conseil d'État a émis son avis par rapport à cette nouvelle proposition de loi en date du 1^{er} juin 2021. Le Gouvernement note que la plupart des observations du Conseil d'État sont d'ordre rédactionnel ou légistique et n'entament pas le fond des mesures proposées. Le Gouvernement y prendra par contre position sous le point « 1. Considérations générales » ci-dessous.

*

I. CONSIDERATIONS GENERALES

1. L'augmentation de l'âge de l'enfant

Aux termes du nouveau texte, l'auteur reprend sa proposition initiale de porter la durée de la période pendant laquelle le congé parental peut être pris jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de douze ans. Pour motiver ce changement, l'auteur explique que « les enfants ne sont pas tous les mêmes et n'ont pas tous les mêmes besoins. En relevant l'âge des enfants, l'auteur de la proposition entend aligner le cadre juridique sur les besoins des familles ».

Le texte actuel de l'article L. 234-43 du Code du travail fixe l'âge de l'enfant jusqu'auquel le congé parental peut être pris à six ans, ce délai étant toutefois porté à douze ans en cas d'adoption.

Il est rappelé que le congé parental était essentiellement une mesure devant permettre aux parents de s'occuper de leurs enfants en bas âge, donc à une période de la vie des enfants où ceux-ci ont encore le plus besoin de la présence de leurs parents. La fixation de cette limite à douze ans pour les enfants adoptifs se comprend dans la mesure où l'adoption de l'enfant n'a normalement pas lieu à la naissance de l'enfant, mais à un âge ultérieur.

Dans ce contexte, la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 avait fixé l'âge de l'enfant jusqu'auquel le congé parental pouvait être demandé à cinq ans, le législateur de 2016 n'ayant entendu déroger que légèrement à cette règle en portant l'âge des enfants concernés à six ans, ceci également pour des raisons de cohérence de la politique familiale (l'âge pour les enfants adoptifs ayant toutefois été relevé à douze ans pour les raisons évoquées ci-dessus). Au niveau des travaux parlementaires ayant donné naissance à la loi du 3 novembre 2016 portant réforme du congé parental, les auteurs du projet de loi avaient souligné cet objectif de cohérence de la politique familiale en relevant que « L'âge de six ans correspond en principe à la fin du 1^{er} cycle de l'école fondamentale et c'est l'âge auquel l'enfant a droit à la première majoration d'âge en matière de prestations familiales. La réforme du congé parental se veut ainsi cohérente avec les réformes en cours dans le domaine de la petite enfance et la politique de continuation de l'offre dans les structures d'accueil et d'éducation des enfants ... ».

En raison des considérations qui précèdent, le Gouvernement est d'avis qu'il n'y a pas lieu de procéder à un nouveau relèvement de la limite d'âge, le caractère général de l'explication donnée par l'auteur au soutien de sa proposition à l'endroit n'étant pas de nature à justifier davantage une telle modification.

2. L'extension des modalités de fractionnement du congé parental

La loi du 3 novembre 2016 précitée a introduit une certaine flexibilisation du congé parental en permettant aux parents non seulement de prendre un congé parental de six mois en bloc ou un congé parental de douze mois à temps partiel, mais en introduisant d'autres formes de congé. C'est ainsi que depuis la réforme de 2016, l'article L. 234-44 du Code du travail permet aux parents de prendre un congé parental en bloc de 4 mois ainsi qu'un congé parental à temps partiel de huit mois, cette dernière possibilité étant toutefois réservée, comme le congé à temps partiel de douze mois, aux travailleurs

détenteurs d'un contrat de travail dont la durée est égale ou supérieure à la moitié de la durée normale de travail.

Toujours depuis la réforme de 2016, l'article L. 234-44 du Code du travail dispose que chaque parent, qui est détenteur d'un contrat de travail dont la durée de travail est égale à la durée normale de travail applicable dans l'établissement/l'entreprise, peut bénéficier d'un congé parental fractionné avec réduction de la durée de travail à raison de vingt pourcent par semaine pendant une période de vingt mois ou d'un congé parental fractionné sur quatre périodes d'un mois pendant une période maximale de vingt mois.

L'auteur de la proposition de loi reprend en substance les termes de sa proposition initiale en supprimant le cadre que le législateur a prévu pour le congé parental fractionné. Si l'auteur estime créer un régime plus souple, force est de constater, comme l'avait aussi fait remarquer le Conseil d'État dans son avis du 10 décembre 2019, que le texte sous examen n'est pas plus souple que la législation actuelle à tous les égards alors qu'il ne prévoit plus que le congé parental peut être pris en bloc pendant quatre mois ou à temps partiel pendant une durée de huit mois.

Ensuite, la suppression du cadre qui règle le fractionnement du congé parental risque, d'après le Gouvernement, à avoir pour effet de multiplier les formes de fractionnement du congé parental à l'intérieur d'une même entreprise avec comme résultat un alourdissement de l'organisation interne. Le Gouvernement craint donc que le nouveau texte aura un effet inverse à celui qui est recherché en ce que l'employeur, qui doit donner son accord à cette forme de congé, le refusera de sorte que les salariés devront prendre le congé parental en bloc.

Le Gouvernement n'est donc pas favorable à un tel élargissement du cadre du congé parental fractionné, qui aura pour effet que cette forme de congé n'obéira plus à aucune règle quant aux modalités de ce fractionnement.

3. La suppression de la condition de prendre le premier congé parental consécutivement au congé de maternité ou au congé d'accueil

L'obligation pour l'un des parents de prendre le premier congé parental après le congé de maternité ou le congé d'accueil, avait dès le début de l'introduction du congé parental par la loi du 12 février 1999 pour finalité de permettre aux parents de s'occuper de leur enfant durant les premiers mois de sa vie. Dans cette logique, le législateur avait prévu de greffer le congé parental sur le congé de maternité prolongeant ainsi la durée de la présence de l'un des parents auprès de l'enfant en bas âge. Le législateur n'a pas entendu déroger à cette condition en 2016 et le Gouvernement estime qu'il n'y pas lieu de le faire maintenant, et dans l'intérêt de l'enfant et dans l'intérêt des parents.

4. La suppression de l'interdiction d'interrompre le congé parental

Les modifications opérées à l'article 307 du Code de la sécurité sociale ont pour but de permettre l'interruption du congé parental, celle-ci n'étant actuellement pas possible sauf circonstances exceptionnelles. Selon le texte proposé, l'interruption sera possible en cas d'accord entre l'employeur et le salarié. Devant le risque de pressions qui peut en résulter pour le salarié, le Gouvernement est toutefois d'avis qu'il y a lieu de maintenir les dispositions actuelles.

*

II. EXAMEN DES ARTICLES

Ad article 1

Pas d'observations supplémentaires.

Ad article 2

L'article 2 opère un certain nombre de changements à l'article L. 234-44 du Code du travail relatif aux différentes formes de congé parental.

En ce qui concerne le nouveau paragraphe 4 inséré à l'article L. 234-44, qui vise le cas de la pluralité des contrats, le Gouvernement relève que ce texte prévoit que dans ce cas, le parent a droit à un congé parental conformément aux dispositions du paragraphe 1^{er}. Or, le nouveau paragraphe 1^{er} ne prévoit pas seulement le congé parental de six mois à prendre en bloc, mais également le congé parental de douze mois à temps partiel.

Le Gouvernement fait noter à ce titre que le texte actuel règle le cas de la pluralité des contrats en ce sens que le salarié concerné n'a que droit à un congé parental à prendre en bloc dans cette hypothèse. Il se demande à ce sujet s'il a été bien dans l'intention des auteurs de faire bénéficier le parent, qui a une pluralité de contrats et qui risque de ce fait à être engagé auprès de plusieurs employeurs, du droit au congé parental à temps partiel de douze mois. Toutefois, se poserait dans ce cas alors la question comment et auprès de quel(s) employeur(s) s'effectuerait la réduction du temps de travail, problème que le texte actuel entend éviter.

Ad article 3

Pas d'observations supplémentaires.

Ad article 4

Le point 3 remplace les alinéa 2 et 3 du paragraphe 3 de l'article L. 234-46 du Code du travail. Le Gouvernement note qu'au niveau de l'alinéa 3, le nouveau texte prévoit que lorsque le congé parental est non consécutif au congé de maternité ou au congé d'accueil, l'employeur peut en requérir le report alors que le texte actuel ne confère cette faculté qu'à titre exceptionnel à l'employeur. Il est vrai que le nouveau texte peut aboutir à la situation que le congé parental demandé par chacun des deux parents peut être non consécutif. Il n'en reste pas moins que le nouveau texte est moins favorable pour le deuxième parent qui demande le congé, a fortiori également non consécutif dans le régime actuel, alors que l'employeur n'est plus tenu de ne demander ce report qu'à titre exceptionnel.

Ad articles 5 et 6

Pas d'observations supplémentaires.

Ad article 7

L'article en question a pour objet d'opérer les changements à l'article 307 du Code de la Sécurité sociale afin de permettre aux parents d'interrompre le congé parental en dehors des circonstances exceptionnelles prévues au paragraphe 9, alinéa 1^{er} de cet article. Le Gouvernement a déjà marqué son opposition à ce changement sous le point I. ci-dessus.

Dans son avis, le Conseil d'État fait encore noter que dans la logique du texte proposé, il y aura alors également lieu de supprimer l'alinéa 2 du paragraphe 9, se référant aux anciennes dispositions relatives à l'interruption exceptionnelle du congé parental, dans la mesure où les modalités de l'interruption du congé parental sont désormais prévues dans une plus large mesure au nouveau paragraphe 10 de l'article 307.

Ad articles 8 et 9

Pas d'observations supplémentaires.

Ad article 10

L'article 10 est censé apporter les modifications nécessaires au statut des fonctionnaires étatiques afin d'y définir les modalités du congé parental. Les dispositions, qui sont insérées par cet article à l'article 29^{ter} de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, ont trait aux différentes modalités de congé parental dont peuvent bénéficier les parents aux termes du nouveau texte.

Le Gouvernement entend tout d'abord rappeler la remarque que le Conseil d'État avait déjà faite à propos de la reprise des dispositions en question au niveau de la proposition de loi No 7434, où la Haute Corporation avait relevé des incohérences dans les différents textes repris dans les statuts des fonctionnaires respectifs par rapport à la version insérée au Code du travail. Or, ces incohérences n'ont pas encore été redressées complètement.

Ainsi, le texte du nouvel article 29^{ter} ne présente non seulement des différences par rapport à son pendant inséré à l'article L. 234-44 du Code du travail, mais il présente également des variations par rapport au texte du statut originaire qui prêtent à confusion, voire renferment des contradictions selon le Conseil d'État. C'est ainsi qu'il n'est pas clair, d'après la formulation proposée à l'article 29^{ter}, paragraphe 1^{er}, qui peut bénéficier d'un congé parental de six mois et qui peut bénéficier d'un congé parental de 12 mois. A priori, les fonctionnaires détenteurs d'un titre d'engagement à raison d'une tâche complète ne peuvent pas bénéficier du congé de douze mois qui est réservé aux détenteurs « d'un titre d'engagement à raison d'une tâche partielle égale ou supérieure à la moitié de la durée normale d'une tâche complète ». Comme le fonctionnaire détenteur d'un titre d'engagement à raison d'une tâche complète ne bénéficie par essence pas d'un titre d'engagement à raison d'une tâche partielle, quel que soit par ailleurs le taux de la tâche partielle, il ne pourrait pas bénéficier du congé de 12 mois.

Il s'y ajoute, qu'il n'est plus fait mention du congé parental à temps partiel, de sorte qu'il faut supposer alors que, quelle que soit la tâche des fonctionnaires en question, ils ne peuvent que bénéficier d'un congé parental à temps plein. Or, si tel est le cas et comme le remarque à juste titre le Conseil d'État, le législateur crée ici une différence entre les fonctionnaires engagés à raison d'une tâche à temps complet et ceux engagés à raison d'une tâche partielle, alors que les seconds pourraient bénéficier d'un congé parental à temps plein de 12 mois, tandis que le droit des premiers se limiterait à un congé de six mois.

Comme le Conseil d'État marque son opposition formelle à la disposition en question, elle serait de toute façon à reprendre sur le métier, nonobstant le fait que le Gouvernement ne peut ni marquer son accord quant au principe des mesures proposées ni donner son aval quant à leur mise en œuvre au niveau rédactionnel.

Le Gouvernement rejoint encore le Conseil d'État en sa remarque concernant le paragraphe 2 de l'article 29^{ter} qui prévoit que chaque parent bénéficiaire doit être détenteur d'« au moins [un] titre d'engagement » à raison d'une tâche partielle égale ou supérieure à la moitié de la durée normale maximale d'une tâche complète pour pouvoir bénéficier d'un congé parental fractionné. Or, le Conseil d'État estime dans ce contexte que les termes « au moins » sont superfétatoires alors que la condition pour pouvoir bénéficier d'un congé parental fractionné est remplie dès que le bénéficiaire dispose d'un seul titre d'engagement.

Toujours au niveau des changements apportés à l'article 29^{ter} du statut, le Gouvernement peut également appuyer la remarque du Conseil d'État consistant à relever qu'il y aura lieu, au niveau du paragraphe 8 de l'article 29^{ter}, de reformuler le texte afin de préciser les conditions du report du congé parental. Enfin, le Conseil d'État fait observer, au niveau du dernier alinéa de l'article 29^{ter}, paragraphe 8 que la formule suivant laquelle « le parent doit prendre son congé parental en bloc » si un plan de congé parental n'est pas arrêté, est inadaptée. En effet, dans ce cas, le parent n'est pas obligé à prendre un congé parental en bloc, mais il dispose du droit de prendre ce congé.

Ad article 11

A propos du point 2 de l'article en question, qui prévoit de remplacer l'article 29^{quater}, paragraphe 2, de la loi précitée du 16 avril 1979, le Conseil d'État suggère de faire abstraction des termes « ou du congé d'accueil » à la première phrase de ce paragraphe 2 étant donné que cette première phrase se réfère au congé parental à prendre consécutivement au congé de maternité et non pas au congé parental à prendre consécutivement au congé d'accueil traité par la deuxième phrase.

Le Gouvernement se rallie à la proposition du Conseil d'État.

Ad articles 12 à 14

Pas d'observations supplémentaires.

Ad article 15

L'article 15 reprend pour les fonctionnaires communaux la plupart des dispositions prévues par le nouveau texte pour les fonctionnaires de l'État. Il est renvoyé à ce titre aux observations qui ont été faites à propos de la disposition analogue prévue pour les fonctionnaires étatiques à l'article 29^{ter} (article 10 de la proposition de loi).

Le Conseil d'État relève encore que seul le paragraphe 2 de l'article 30^{ter} se distingue du paragraphe 2 de l'article 29^{ter} en ce qu'il emploie les termes « d'un titre d'engagement dont la durée de

travail ». La Haute Corporation considère ici que les termes « durée de travail » sont inadaptés et elle propose d'employer les mêmes termes à ce niveau que pour les fonctionnaires de l'État, à savoir les termes de « titre d'engagement à raison d'un tâche partielle égale ou supérieure ».

Le Gouvernement se rallie à cette observation du Conseil d'État.

Ad article 16

L'article 16 reprend pour les fonctionnaires communaux, les mêmes dispositions que celles qui sont prévues pour les fonctionnaires étatiques au niveau de l'article 11 de la proposition de loi. Il est renvoyé à ce titre aux observations faites sous l'article 11.

Ad article 17

Le point 1° de l'article 17 vise à modifier l'article 30quinquies de la loi précitée du 24 décembre 1985 qui dispose que « Le début du congé parental non consécutif au congé de maternité ou au congé d'accueil doit se situer avant la date du douzième anniversaire de l'enfant ».

La formule employée diffère ici de celle qui a été prévue pour les salariés au Code du travail et pour les fonctionnaires étatiques au statut de ceux-ci.

Le Conseil d'État estime que les termes « non consécutif » sont superfétatoires ici alors qu'il suffit de disposer que le congé parental doit être pris avant la douzième année.

Le Gouvernement se rallie également à cette observation.

Ad articles 18 et 19

Pas d'observations supplémentaires.

*

III. OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Le Gouvernement se rallie aux observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

*

IV. CONCLUSION

Il résulte des considérations qui précèdent, que le Gouvernement ne peut pas marquer son accord à la proposition de loi qui lui a été soumise.

