



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.792/1
van 24 oktober 2023

avis 73.792/1
du 24 octobre 2023

over

sur

een wetsvoorstel 'tot
bevordering van de
arbeidsmobiliteit van de
werknemers, door de
anciënniteitsvoorwaarden
inzake tijdskrediet en
ouderschapsverlof te
versoepelen'
(*Parl.St.* Kamer 2019,
nr. 55-0190/001)

une proposition de loi 'visant
à favoriser la mobilité des
travailleurs en assouplissant
les conditions d'ancienneté
applicables en matière de
crédit temps et de congé
parental' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2019,
n° 55-0190/001)

Op 6 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot bevordering van de arbeidsmobiliteit van de werknemers, door de anciënniteitsvoorwaarden inzake tijdskrediet en ouderschapsverlof te versoepelen’ (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0190/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 19 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 oktober 2023.

*

Le 6 juin 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘visant à favoriser la mobilité des travailleurs en assouplissant les conditions d'ancienneté applicables en matière de crédit temps et de congé parental’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0190/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 19 octobre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 octobre 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot wijziging van twee koninklijke besluiten² met het oog op de versoepeling van een daarin vervatte anciënniteitsvoorwaarde voor het verkrijgen van respectievelijk een onderbrekingsuitkering (artikel 2 van het wetsvoorstel) of ouderschapsverlof (artikel 3).

In beide gevallen wordt de regeling inzake de anciënniteitsvoorwaarde bij de huidige werkgever aangevuld met een lid op grond waarvan “de bij de vorige werkgevers verworven anciënniteit in aanmerking [kan] worden genomen als er een geschreven akkoord bestaat tussen de betrokken werknemer en de werkgever bij wie hij in dienst is”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Artikel 2 van het voorstel strekt tot aanvulling van artikel 4, § 5, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 ‘tot uitvoering van Hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking’.

Die bepaling luidt op heden als volgt:

“De onderbrekingsuitkeringen worden toegekend aan de werknemer die voorafgaand aan de schriftelijke kennisgeving aan de werkgever door een arbeidsovereenkomst verbonden is met de huidige werkgever gedurende ten minste 24 maanden. Voor de werknemer die een tijdskrediet opneemt voor de zorg van zijn kind in toepassing van artikel 5, § 2, tweede lid, wordt deze anciënniteitsvoorwaarde op ten minste 36 maanden gebracht.

(...)”

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Het betreft het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 ‘tot invoering van een recht op ouderschapsverlof in het kader van de onderbreking van de beroepsloopbaan’ en het koninklijk besluit van 12 december 2001 ‘tot uitvoering van Hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking’.

Met deze regeling legt de Koning de voorwaarden vast voor de uitkering die kan worden toegekend aan werknemers “wanneer zij de toepassing vragen van het recht zoals bepaald en of krachtens de collectieve arbeidsovereenkomst gesloten in de Nationale Arbeidsraad tot invoering van een stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking”.³ Het arbeidsrechtelijke stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van arbeidsprestaties is evenwel geregeld bij collectieve arbeidsovereenkomst, meer bepaald cao nr. 103.⁴

De voorgestelde bepaling zal bijgevolg enkel de anciënniteitsvoorwaarde versoepelen voor het bekomen van de in artikel 4 van het koninklijk besluit van 12 december 2001 bedoelde uitkering. De werkgevers en werknemers blijven voor het overige gebonden door de voorwaarden vastgesteld in cao nr. 103. Zo luidt artikel 5, § 1, van cao nr. 103, waarnaar ook in de toelichting bij het voorstel wordt verwezen, als volgt:

“Om recht te hebben op het recht van 36 of 51 maanden voltijds tijdskrediet, halftijdse of 1/5de loopbaanvermindering als bedoeld in § 1 en § 2 van artikel 4, moet de werknemer door een arbeidsovereenkomst met de werkgever verbonden zijn geweest gedurende 24 maanden die voorafgaan aan de schriftelijke kennisgeving als verricht overeenkomstig artikel 12”.

De werkgevers en werknemers kunnen daar niet van afwijken bij het “geschreven akkoord” bedoeld in de voorgestelde bepaling.⁵

Het is dan ook niet duidelijk hoe de voorgestelde bepaling de beoogde doelstelling zal bewerkstelligen, nu het voorstel een recht op uitkering regelt in omstandigheden waarin volgens cao nr. 103 (alsnog) geen recht op tijdskrediet, loopbaanvermindering of vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking bestaat. Het voorstel moet op dit punt aan een grondig bijkomend onderzoek onderworpen worden. Desgevallend zal een parallelle versoepelde voorwaarde voor het recht op tijdskrediet, loopbaanvermindering of vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking moeten worden ingeschreven in onderafdeling 3bis van afdeling 5 van hoofdstuk IV van de herstellwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’, tenzij cao nr. 103 door de partijen ervan op het wetsvoorstel zou worden afgestemd.

³ Artikel 103*quater* van de herstellwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’.

⁴ Cao nr. 103 van de Nationale Arbeidsraad van 27 juni 2012 ‘tot invoering van een stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en landingsbanen’, zoals meermaals gewijzigd. Zie ook artikel 5, § 1, van het koninklijk besluit van 12 december 2001, dat als volgt luidt:

“Bij opname van een tijdskrediet, loopbaanvermindering of landingsbaan, zoals bedoeld in de cao nr. 103 worden onderbrekingsuitkeringen toegekend overeenkomstig de in dit hoofdstuk voorziene modaliteiten.”

De geconsolideerde versie van cao nr. 103 kan worden teruggevonden op de website van de NAR: <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/nl/CAO%20103-TWEEDE%20VERSIE.pdf>.

⁵ Artikel 51 van de wet van 5 december 1968 ‘betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités’. Bemerkt dat artikel 10, § 2, 2), van cao nr. 103 wél in de mogelijkheid voorziet om “in onderling akkoord” af te wijken van de anciënniteitsvoorwaarde die geldt voor het “recht van oudere werknemers op landingsbanen” geregeld in hoofdstuk III, afdeling 2, van cao nr. 103.

4. De wetshistoriek van artikel 4, § 5, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 vermeldt nog niet de wijziging aangebracht bij het koninklijk besluit van 26 januari 2023 ‘tot wijziging van diverse koninklijke besluiten inzake tijdskrediet, thematische verloven en loopbaanonderbreking’ en moet bijgevolg worden aangevuld.

Artikel 3

5. Artikel 3 van het voorstel strekt tot aanvulling van artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 ‘tot invoering van een recht op ouderschapsverlof in het kader van de onderbreking van de beroepsloopbaan’, dat als volgt luidt:

“Om recht te hebben op ouderschapsverlof moet de werknemer gedurende de 15 maanden die voorafgaan aan de schriftelijke kennisgeving zoals gebeurd overeenkomstig artikel 6, 12 maanden door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn geweest met de werkgever die hem tewerkstelt.”

De regeling inzake ouderschapsverlof ligt echter verspreid over diverse koninklijke besluiten met elk een verschillend toepassingsgebied.⁶

In de meeste van die koninklijke besluiten wordt geen anciënniteitsvoorwaarde bepaald. In die gevallen is de voorgestelde wijziging uiteraard zonder voorwerp. Dat is echter niet altijd het geval. Er kan meer bepaald worden gewezen op het koninklijk besluit van 10 april 2014 ‘houdende toekenning van het recht op ouderschapsverlof en verlof voor het verlenen van bijstand aan een zwaar ziek gezins- of familielid aan bepaalde werknemers’⁷, waarvan artikel 5 als volgt luidt:

“Om recht te hebben op ouderschapsverlof moet de werknemer gedurende de vijftien maanden die voorafgaan aan de schriftelijke kennisgeving zoals gebeurd overeenkomstig artikel 7, twaalf maanden door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn geweest met de werkgever die hem tewerkstelt.”

Tenzij er een afdoende reden zou bestaan om het ouderschapsverlof in die omstandigheden anders te behandelen, moet artikel 5 van het koninklijk besluit van 10 april 2014 op gelijkaardige wijze worden aangevuld met een nieuw lid als aan de orde in artikel 3 van het voorstel.

*

⁶ Zie het overzicht op <https://www.rva.be/burgers/loopbaanonderbreking-tijdskrediet-en-thematische-verloven/thematische-verloven-alle-sectoren/ouderschapsverlof>.

⁷ Overeenkomstig artikel 2 van dat besluit is de regeling inzake het ouderschapsverlof “van toepassing op de werknemers die niet vallen onder de toepassing van een regelgeving die hem een recht op verlof toekent om voor zijn kind te zorgen”.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de modifier deux arrêtés royaux ² en vue d'assouplir une condition d'ancienneté qu'ils contiennent pour l'obtention, respectivement, d'une allocation d'interruption (article 2 de la proposition de loi) ou d'un congé parental (article 3).

Dans les deux cas, le régime relatif à la condition d'ancienneté auprès de l'employeur actuel est complétée par un alinéa conformément auquel « l'ancienneté acquise auprès des employeurs précédents peut être prise en compte en cas d'accord écrit entre le travailleur concerné et l'employeur qui l'occupe ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. L'article 2 de la proposition vise à compléter l'article 4, § 5, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 'pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps'.

Cette disposition s'énonce actuellement comme suit :

« Les allocations d'interruption sont octroyées au travailleur qui, précédant l'avertissement écrit à l'employeur, est lié par un contrat de travail avec l'employeur actuel pendant au moins 24 mois. Pour le travailleur qui prend un crédit-temps pour prendre soin de son enfant en application de l'article 5, § 2, alinéa 2, cette condition d'ancienneté est portée à au moins 36 mois.

(...) ».

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Il s'agit de l'arrêté royal du 29 octobre 1997 'relatif à l'introduction d'un droit au congé parental dans le cadre d'une interruption de la carrière professionnelle' et de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 'pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps'.

Par cette disposition, le Roi fixe les conditions de l'allocation qui peut être accordée aux travailleurs « lorsqu'ils demandent l'application du droit tel que prévu par ou en vertu de la convention collective de travail conclue au sein du Conseil national du travail instaurant un système de crédit-temps, de diminution de carrière et de réduction des prestations de travail à mi-temps »³. Le système de crédit-temps, de diminution de carrière et de réduction des prestations de travail, prévu dans le cadre du droit du travail, est toutefois réglé par convention collective de travail, et plus particulièrement par la CCT n° 103⁴.

Par conséquent, la disposition proposée assouplira uniquement la condition d'ancienneté pour l'obtention de l'allocation visée à l'article 4 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001. Les employeurs et les travailleurs restent pour le surplus liés par les conditions fixées dans la CCT n° 103. Ainsi, l'article 5, § 1^{er}, de la CCT n° 103, à laquelle les développements de la proposition renvoient également, s'énonce comme suit :

« Pour bénéficier du droit à 36 ou 51 mois de crédit-temps à temps plein ou de diminution de carrière à mi-temps ou d'1/5 visé aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 4, le travailleur doit avoir été dans les liens d'un contrat de travail avec l'employeur pendant les 24 mois qui précèdent l'avertissement écrit opéré conformément à l'article 12 ».

L'« accord écrit » visé par la disposition proposée ne permet pas aux employeurs et aux travailleurs d'y déroger⁵.

On n'aperçoit dès lors pas comment la disposition proposée réalisera l'objectif poursuivi, puisque la proposition règle un droit à une allocation dans des circonstances qui, selon la CCT n° 103, ne donnent pas (encore) droit au crédit-temps, à la diminution de carrière ou à la réduction des prestations de travail à mi-temps. La proposition doit par conséquent faire l'objet d'un examen complémentaire approfondi sur ce point. Le cas échéant, une condition parallèle assouplie pour le droit au crédit-temps, à la diminution de carrière ou à la réduction des prestations de travail à mi-temps devra être inscrite dans la sous-section 3bis de la section 5 du chapitre IV de la loi de redressement du 22 janvier 1985 'contenant des dispositions sociales', sauf si la CCT n° 103 était alignée sur la proposition de loi par ses parties.

³ Article 103*quater* de la loi de redressement du 22 janvier 1985 'contenant des dispositions sociales'.

⁴ CCT n° 103 du Conseil national du Travail du 27 juin 2012 'instaurant un système de crédit-temps, de diminution de carrière et d'emplois de fin de carrière', telle qu'elle a été modifiée à plusieurs reprises. Voir aussi l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, qui s'énonce comme suit :

« En cas de prise d'un crédit-temps, d'une diminution de carrière ou d'un emploi de fin de carrière, comme prévu dans la CCT n° 103, les allocations d'interruption sont accordées selon les modalités prévues dans ce chapitre ».

La version consolidée de la CCT n° 103 peut être trouvée sur le site web du CNT : https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/fr/cct%20103%20-%20202e%20version_0.pdf.

⁵ Article 51 de la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires'. À noter que l'article 10, § 2, 2), de la CCT n° 103 prévoit bien la possibilité de déroger « d'un commun accord » à la condition d'ancienneté applicable au « droit des travailleurs âgés aux emplois de fin de carrière », réglé dans le chapitre III, section 2, de la CCT n° 103.

4. L'historique de l'article 4, § 5, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 ne mentionne pas encore la modification apportée par l'arrêté royal du 26 janvier 2023 'modifiant divers arrêtés royaux en matière de crédit-temps, de congés thématiques et d'interruption de carrière' et doit par conséquent être complété.

Article 3

5. L'article 3 de la proposition vise à compléter l'article 4 de l'arrêté royal du 29 octobre 1997 'relatif à l'introduction d'un droit au congé parental dans le cadre d'une interruption de la carrière professionnelle', qui s'énonce comme suit :

« Pour obtenir le bénéfice du droit au congé parental, le travailleur doit avoir été dans les liens d'un contrat de travail avec l'employeur qui l'occupe, pendant 12 mois au cours des 15 mois qui précèdent l'avertissement par écrit, conformément à l'article 6 ».

Le régime de congé parental est toutefois dispersé sur divers arrêtés royaux ayant chacun un champ d'application différent ⁶.

La plupart de ces arrêtés royaux ne déterminent pas de condition d'ancienneté. Dans ces cas, la modification proposée est évidemment sans objet. Tel n'est toutefois pas toujours le cas. Plus spécifiquement, on peut citer l'arrêté royal du 10 avril 2014 'accordant le droit au congé parental et au congé pour l'assistance à un membre du ménage ou de la famille gravement malade à certains travailleurs' ⁷, dont l'article 5 s'énonce comme suit :

« Pour obtenir le bénéfice du droit au congé parental, le travailleur doit avoir été dans les liens d'un contrat de travail avec l'employeur qui l'occupe, pendant douze mois au cours des quinze mois qui précèdent l'avertissement par écrit, opéré conformément à l'article 7 ».

À moins qu'une raison suffisante justifie de traiter différemment le congé parental dans ces circonstances, il faut compléter de manière similaire l'article 5 de l'arrêté royal du 10 avril 2014 par un nouvel alinéa, à l'instar de celui prévu par l'article 3 de la proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁶ Voir l'aperçu sur <https://www.onem.be/citoyens/interruption-de-carriere-credit-temps-et-conges-thematiques/conges-thematiques-tous-secteurs/conge-parental>.

⁷ Conformément à l'article 2 de cet arrêté, le régime en matière de congé parental est « applicable aux travailleurs qui ne tombent pas sous le champ d'application d'une réglementation leur octroyant un droit à un congé pour prendre soin de leur enfant ».