

Avis n° 2022-A/11

de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes

**concernant la proposition de résolution n°55-2134/001 relative à la
transmissibilité du congé parental du partenaire survivant**



**INSTITUT
POUR L'ÉGALITÉ
DES FEMMES
ET DES HOMMES**

I. Introduction

Créé par la loi du 16 décembre 2002, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (ci-après « l'Institut ») est un organisme qui a entre autres pour mission de veiller au respect du principe d'égalité entre les femmes et les hommes et de combattre toute forme d'inégalité ou de discrimination fondée sur le sexe et le genre.

À ce titre, l'Institut est notamment habilité à adresser des recommandations et des avis aux pouvoirs publics en vue de l'amélioration des lois et réglementations.

L'Institut a été contacté par la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de la Chambre des représentants, qui lui a demandé son avis sur la proposition de résolution n°2134/1 relative au congé parental¹.

La commission a adressé la même demande au Conseil national du Travail, au ministre de l'Economie et du Travail, à la Ligue des familles et au Gezinsbond.

II. Contexte

La proposition de résolution qui fait l'objet du présent avis concerne le congé parental. Plus précisément, la proposition porte d'une part sur la question de la transmissibilité du solde du congé parental au parent survivant et, d'autre part, sur l'aménagement d'un congé parental pour les indépendant.e.s.

S'agissant du premier aspect, il est relevé qu'il n'y a à l'heure actuelle aucune possibilité de transfert du congé parental en droit belge. Dès lors, lorsque l'un des parents décède, la période non utilisée de son congé parental ne peut pas être prise par le parent survivant.

Le second aspect de la proposition de résolution vise l'octroi d'un congé parental aux indépendant.e.s selon les modalités prévues pour les autres catégories de travailleurs. Il est souligné qu'actuellement, les travailleuses indépendant.e.s ne peuvent pas bénéficier d'un congé parental rémunéré.

III. Analyse

a. Transmissibilité du congé parental au parent survivant

Par la proposition de résolution faisant l'objet du présent avis, les auteurs plaident pour le transfert au parent survivant du solde du congé parental non utilisé par le parent décédé.

Dans ce cadre, il est intéressant de noter que le législateur a déjà depuis longtemps envisagé la situation du décès de la mère après l'accouchement et l'impact de celui-ci sur le congé de naissance du père ou de la coparente survivant.e, à savoir la possibilité de conversion du congé de maternité restant².

S'agissant de la proposition de résolution dont il est ici question, l'Institut souhaite souligner qu'il lui paraît préférable de faire référence à la transmissibilité du congé parental au « parent » survivant plutôt qu'au « partenaire » survivant. En effet, l'utilisation du terme « partenaire » pourrait être comprise comme subordonnant la transmissibilité du congé à l'existence d'une relation affective entre la personne décédée et la personne à qui le solde du congé serait transféré. En revanche, le terme « parent », en ce qu'il met l'accent sur le lien avec l'enfant, semble davantage approprié, tant au regard de l'objectif du congé parental - à savoir permettre à un parent de s'occuper de son enfant³- que de celui des auteurs

¹ Proposition de résolution relative à la transmissibilité du congé parental au partenaire survivant, *Doc.*, Ch., 2020-2021, 55-2134/001.

² Loi du 16 mars 1971 sur le travail, *M.B.*, 30 mars 1971, art. 39 ; Arrêté royal du 17 octobre 1994 relatif à la conversion du congé de maternité en congé de paternité en cas de décès ou d'hospitalisation de la mère, *M.B.*, 9 novembre 1994.

³ Voy. notamment directive Work-Life Balance, art. 3.1.b).

de la proposition de résolution – c'est-à-dire « offrir une aide supplémentaire pour le parent survivant qui doit assumer seul l'éducation des enfants »⁴.

Par ailleurs, il paraît à l'Institut que d'autres catégories de parents pourraient également être concernés par la réflexion menée relativement à cet objectif d'aide supplémentaire pour le parent assumant seul l'éducation des enfants, tel le parent qui est la seule personne à l'égard de laquelle la filiation est établie et le parent à qui revient l'autorité parentale à la suite de la déchéance totale de l'autorité parentale prononcée à l'égard de l'autre parent ou de la décision judiciaire lui confiant l'exercice exclusif de l'autorité parentale⁵.

La proposition de résolution fait référence à la directive 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 (ci-après « directive Work-Life Balance »), qui selon les auteurs permettrait et recommanderait de transférer au parent survivant le congé parental non utilisé par le parent décédé⁶, ce qui n'est pas l'analyse de l'Institut.

La directive Work-Life Balance fixe des exigences minimales visant à encourager la participation des femmes au marché du travail, le partage des responsabilités familiales à parts égales entre les femmes et les hommes et la réduction des écarts de revenus et de salaires entre les femmes et les hommes⁷.

À cette fin, et partant du constat que la plupart des pères ne font pas usage de leur droit au congé parental ou transfèrent une part importante de leurs droits aux mères, la directive fait passer de un à deux mois la durée minimale de congé parental qui ne peut pas être transférée d'un parent à l'autre⁸. Autrement dit, la directive prévoit que minimum deux mois du congé parental sont intransférables.

L'objectif de cette non-transmissibilité est explicité dans les considérants de la directive : il s'agit d'encourager les pères à faire usage de leur droit à ce congé tout en favorisant et facilitant la réintégration des mères sur le marché du travail après une période de congé de maternité et de congé parental⁹. Initialement, la proposition de directive présentée par la Commission fixait d'ailleurs la période de congé parental intransmissible à minimum quatre mois¹⁰.

La directive n'envisage pas d'exception à cette règle de la non-transmissibilité de minimum deux mois de congé parental.

Dès lors, l'aménagement de la transmissibilité du congé parental au parent survivant ne constitue pas une exigence pour transposer la directive Work-Life Balance.

Par ailleurs, le transfert du solde du congé parental serait contraire à la directive chaque fois que celui-ci équivaldrait à une durée de plus de deux mois. En effet, dans un tel cas de figure, l'exigence de l'intransmissibilité de deux mois du congé parental ne serait pas respectée.

En Belgique, c'est l'entièreté du congé parental qui est intransférable, ce qui est ainsi conforme à la directive Work-Life Balance.

Si de manière générale, l'Institut n'est pas favorable à la transmissibilité du congé parental car elle constitue un vecteur d'augmentation des inégalités entre les femmes et les hommes, il l'est en revanche quant à la pratique consistant à prêter une attention particulière aux parents les plus vulnérables, tel

⁴ Proposition de résolution précitée, *Doc.*, Ch., 2020-2021, 55-2134/001, p. 6.

⁵ Voy. la proposition de loi modifiant la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales en ce qui concerne le droit au congé parental, développements, *Doc.*, Ch., 2021-2021, n°55-1785/001, p. 5.

⁶ Proposition de résolution précitée, *Doc.*, Ch., 2020-2021, 55-2134/001, point C.

⁷ Directive Work-Life Balance, considérant n° 6

⁸ Directive Work-Life Balance, considérant n° 20 et art. 5.2

⁹ Considérant n° 20 de la directive Work-Life Balance.

¹⁰ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, art. 5.

que c'est le cas des parents survivants lorsque l'autre décède avant d'avoir pris (l'entièreté de) son congé parental. De telles mesures doivent cependant être envisagées en prenant en considération leur impact genré, tel que développé infra.

b. Octroi d'un congé parental aux indépendants

Le second élément de la proposition de résolution concerne l'octroi d'un congé parental aux indépendants selon les modalités prévues pour les autres catégories de travailleurs.euses, c'est-à-dire notamment en prévoyant une allocation.

Sur le plan juridique, il peut être relevé qu'il ne s'agit pas là non plus d'une exigence du droit de l'Union européenne. En effet, la directive Work-Life Balance, définit son champ d'application en faisant référence « à tous les travailleurs, hommes et femmes, qui ont un contrat de travail ou une relation de travail au sens de la législation, des conventions collectives ou de la pratique en vigueur dans chaque États membres, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour de justice »¹¹. Les travailleurs.euses indépendant.e.s ne sont donc pas visé.e.s par les dispositions de cette directive, qui prévoit entre autres que les travailleurs.euses qui exercent leur droit au congé parental reçoivent une rémunération ou une allocation fixée de manière à faciliter la prise de ce congé par les deux parents¹².

Si l'Institut est favorable aux mesures qui visent à harmoniser les régimes des différentes catégories de travailleurs.euses – salarié.e.s, fonctionnaires et indépendant.e.s - en matière d'équilibre entre vie privée et vie professionnelle, il lui paraît qu'il convient de prendre en compte leur impact financier et, en outre, d'évaluer leur impact genré, tel que développé ci-dessous.

c. Impact genre de la proposition

Le 12 février 2007, la Belgique a adopté une loi visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales¹³ (ci-après « Loi Gendermainstreaming »). L'objectif de celle-ci est de renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes en intégrant la dimension de genre dans le contenu des politiques publiques définies au niveau fédéral belge.

Pour ce faire, il s'agit de s'interroger et de prendre en compte les effets potentiellement différenciés de toute politique sur l'un ou l'autre des deux sexes, et de déterminer si la politique envisagée est susceptible de renforcer ou au contraire de réduire l'égalité des femmes et des hommes¹⁴.

Il convient de procéder à cette analyse relativement aux deux aspects de la proposition de résolution faisant l'objet du présent avis. Conformément à la directive Work-Life Balance, « Les politiques relatives à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée devraient contribuer à la réalisation de l'égalité des sexes en encourageant la participation des femmes au marché du travail, le partage des responsabilités familiales à parts égales entre les hommes et les femmes et la réduction des écarts de revenus et de salaire entre les hommes et les femmes »¹⁵.

¹¹ Directive Work-Life Balance, art. 2.

¹² Directive Work-Life Balance, art. 8.1 et 8.3.

¹³ Loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales, *M.B.*, 13 février 2007.

¹⁴ *Manuel pour la mise en œuvre du gender mainstreaming au sein de l'administration fédérale belge*, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, 2010, disponible sur : [Manuel pour la mise en œuvre du gender mainstreaming au sein de l'administration fédérale belge | Institut pour l'égalité des femmes et des hommes \(belgium.be\)](#).

¹⁵ Directive Work-Life Balance, considérant n°6.

Dans ce cadre, il est intéressant de relever qu'en 2021, ce sont en moyenne 79 008 personnes par mois qui ont pris un congé parental¹⁶. Parmi ces personnes, il y avait en moyenne 27 155 hommes et 51 853 femmes, c'est-à-dire 34,37% d'hommes et 65,63% de femmes¹⁷. Autrement dit, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à prendre un congé parental. Cela a souvent un impact négatif sur leur emploi, leurs possibilités de carrière, leurs avantages financiers et autres, etc.

Il est encore pertinent de mentionner qu'en 2020, environ 68% des indépendant.e.s étaient des hommes et 32% des femmes¹⁸.

Il serait en outre utile de disposer de données ventilées par sexe s'agissant des parents survivants.

L'une des raisons pour lesquelles les travailleurs.euses en général, et les pères en particulier, ne prennent pas de congé parental est le montant peu élevé de l'allocation. À cet égard, il est à noter que la directive Work-Life Balance prévoit que l'allocation du congé parental doit être fixée de manière à faciliter la prise de ce congé par les deux parents¹⁹ en tenant compte du fait que la prise du congé parental entraîne souvent une perte de revenu pour la famille et que le droit au congé parental ne peut être exercé que s'il est suffisamment rémunéré pour permettre un niveau de vie décent²⁰. Il est relevé que les États membres qui offrent aux pères une part significative du congé parental et qui versent au travailleur en congé parental une allocation à un taux de remplacement relativement élevé, constatent que les pères ont plus souvent recours au congé parental, ainsi qu'une tendance positive en ce qui concerne le taux d'emploi des mères²¹.

Il paraît important à l'Institut de procéder à une analyse d'impact genrée de la politique envisagée, en prenant entre autres ces éléments en considération et ce, afin d'en évaluer l'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.

IV. Avis de l'Institut

L'Institut est favorable :

- **aux mesures qui prêtent une attention particulière aux parents les plus vulnérables, tel que c'est le cas des parents survivants lorsque l'autre décède avant d'avoir pris (l'entièreté de) son congé parental ;**
- **aux mesures qui visent à harmoniser les régimes des différentes catégories de travailleurs – salariés, fonctionnaires et indépendants - en matière d'équilibre entre vie privée et vie professionnelle.**

Cependant, il est de l'avis de l'Institut que les deux aspects de la proposition de résolution dont il est question nécessitent des analyses d'impact budgétaire ainsi que de genre.

¹⁶ Données de l'ONEM, disponibles sur : [Congés thématiques \(y compris congé parental Corona\) | Documentation | ONEM.](#)

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Données de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, disponibles sur : [Chiffres globaux - Critères - BCSS \(fgov.be\).](#)

¹⁹ Directive Work-Life Balance, art. 8.3.

²⁰ Directive Work-Life Balance, considérant n°31.

²¹ Directive Work-Life Balance, considérant n° 26.