

Avis sur une proposition de directive du Conseil relative aux congés parentaux et aux congés pour raisons familiales

(84/C 206/15)

Le texte qui a fait l'objet de cet avis est publié au *Journal officiel des Communautés européennes* n° C 333 du 9 décembre 1983, page 6.

A. BASE JURIDIQUE DE L'AVIS

Le Conseil a décidé, le 12 décembre 1983, de consulter, conformément aux dispositions de l'article 100 du traité instituant la Communauté économique européenne, le Comité économique et social sur la proposition susvisée.

Procédure

La section des affaires sociales, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 10 mai 1984, après avoir entendu le rapport oral de M. Michael T. Fuller.

B. AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Comité économique et social, au cours de sa 217^e session plénière séance du 24 mai 1984, a adopté par *87 voix pour, 53 voix contre et 8 abstentions (vote nominal)* l'avis suivant:

1. Introduction

1.1. L'objectif déclaré de la proposition de directive est de fixer des normes minimales relatives aux congés parentaux et aux congés pour raisons familiales, valables pour toute la Communauté. Le Comité reconnaît qu'une certaine homogénéité juridique à l'image de celle proposée par la Commission est souhaitable, tout particulièrement en vue de respecter la législation communautaire existant en matière d'égalité de traitement des hommes et des femmes. Dans ce contexte, il estime par ailleurs que les propositions de la Commission sont susceptibles d'assurer l'égalité des chances en matière d'emploi et pourraient, à terme, déboucher sur un partage accru des responsabilités familiales.

Il constate que les propositions de la Commission tiennent compte de la convention n° 156 de l'Organisation internationale du travail et la recommandation n° 165 de 1981, établies au niveau international, concernant «l'égalité des chances et du traitement pour les travailleurs des deux sexes: travailleurs ayant des responsabilités familiales», documents qui attendent encore d'être ratifiés par la plupart des États membres.

1.2. Le projet de directive est en accord avec la résolution du Parlement européen sur la situation de la femme dans la Communauté européenne et avec l'avis du Comité⁽¹⁾ sur le nouveau programme d'action de la Communauté sur la promotion de l'égalité des chances pour les femmes (1982-1985).

1.3. Dans son avis sur le nouveau programme d'action de la Communauté sur la promotion de l'égalité des chances pour les femmes, le Comité a accueilli favorablement la communication de la Commission au Conseil en reconnaissant que le programme d'action propose des mesures concrètes dans les domaines où les femmes souffrent le plus de discrimination. En outre, dans son avis⁽²⁾ sur la communication de la Commission au Conseil concernant l'égalité de traitement entre les travailleurs masculins et féminins, il a proposé tout un ensemble d'actions à entreprendre au niveau de la Communauté et a demandé que les futures propositions de la Commission tiennent notamment compte des impératifs suivants:

- harmonisation des législations en matière de protection des mères qui exercent une profession,
- congés de maternité ou de paternité fixés par la loi,
- conditions permettant aux travailleurs de mieux remplir leurs responsabilités familiales.

1.4. Par ailleurs, dans son avis d'initiative sur la situation économique de la femme dans la Communauté européenne publié en 1976, il soulignait «que les femmes doivent avoir les moyens de choisir entre leurs tâches familiales et ménagères et des activités salariées extérieures, de coordonner ces occupations si elles le souhaitent et d'exercer pleinement leurs responsabilités économiques, sociales et politiques⁽³⁾».

⁽¹⁾ JO n° C 178 du 15. 7. 1982.

⁽²⁾ JO n° C 286 du 15. 12. 1975.

⁽³⁾ JO n° C 131 du 12. 6. 1976, p. 34.

1.5. Plus récemment, dans sa résolution sur la politique familiale, le Parlement européen a déclaré que la Communauté européenne devrait donner la priorité au développement du congé parental.

1.6. Le Comité souhaite présenter un certain nombre d'observations générales et spécifiques sur le projet de directive. Celles-ci sont reprises ci-après.

2. Observations générales

2.1. Le Comité estime qu'il est souhaitable de définir des dispositions statutaires minimales en matière de congés parentaux et de congés pour raisons familiales, comme le propose la Commission. Ces congés sont des droits de base et devraient s'étendre à tous les salariés, qu'ils soient ou non couverts par une convention collective. Le Comité estime que ces droits doivent être garantis par une directive.

2.2. Le Comité note que la Commission invoque l'article 100 en tant que base juridique de ses propositions. Les différences existant entre les États membres au niveau des dispositions sur le congé parental ou le congé pour raisons familiales «risquent d'entraver la création du marché commun et d'en perturber le fonctionnement».

2.3. Le Comité souscrit à l'idée que des mesures doivent être prises afin de reconnaître certains des problèmes affrontés par les jeunes parents, en tenant plus particulièrement compte du nombre accru de femmes combinant une activité rémunérée et l'éducation des enfants et du changement d'attitude qui se manifeste à l'égard du partage des responsabilités en matière d'éducation des enfants en bas âge. La responsabilité professionnelle, qui incombait autrefois largement à l'homme, et la responsabilité d'organiser le ménage qui était traditionnellement l'apanage de la femme, se sont récemment confondues et il est dès lors compréhensible que des mesures soient proposées en vue de permettre aux hommes et aux femmes de s'acquitter simultanément de leurs responsabilités professionnelles et domestiques, sans que cela entraîne de conflit de loyauté. Il convient de tenir compte des effets bénéfiques que de telles mesures peuvent avoir pour la société en général.

Bien qu'il soit justifié d'aider les parents responsables à remplir de façon satisfaisante leurs responsabilités professionnelles et familiales, le Comité souhaiterait attirer l'attention sur les changements impliqués par les propositions de la Commission quant aux chances d'embauche des jeunes en âge de procréer, tant que persistent les contraintes économiques actuelles en matière de charges sociales. Ce genre de mesures s'accompagnent du risque de

pousser les employeurs à concentrer le recrutement de façon déséquilibrée sur une catégorie d'âge plus élevée.

Le congé de personnes en âge de procréer correspondant souvent à la période de leur carrière où elles commencent à assumer davantage de responsabilités pose des problèmes aux employeurs. Par ailleurs, quoique le Comité reconnaisse que le paiement des congés parentaux doit être laissé à l'appréciation des États membres et que, s'il est accordé, ce paiement devrait prendre la forme d'une allocation à charge des finances publiques et non pas incomber aux employeurs. Ceux-ci risquent néanmoins d'encourir des frais indirects supplémentaires du fait de la perturbation et des inconvénients économiques, ainsi que des difficultés de recruter et de former des intérimaires pour remplacer le personnel en congé. Ces difficultés sont en général plus aiguës dans le cadre de petites entreprises ou institutions pour lesquelles il faudrait envisager la possibilité de prévoir des formes de compensation.

De plus, le Comité estime que tant les employeurs que les travailleurs pourraient encourir d'autres frais indirects, du moins dans certains pays, étant donné que la Commission propose qu'en matière de sécurité sociale, les périodes de congés parentaux soient portées en compte de la même manière que les congés de maternité. Mais il convient peut-être d'observer également que dans l'hypothèse où les congés parentaux auront pour effet d'inciter les parents à agrandir leur famille, ils contribueront dans une certaine mesure à l'amélioration des tendances démographiques défavorables que l'on peut constater en ce moment dans la plupart des États membres et qui, si elles se maintiennent sur la pente actuelle, rendront très lourd le financement de l'assurance vieillesse.

Ces coûts indirects pourraient être compensés par l'embauche de stagiaires ou d'autres catégories de travailleurs n'exigeant pas le même niveau de salaire que les parents en congé. S'agissant de favoriser non seulement la reprise du travail, mais aussi la rentabilisation du capital formation, les congés parentaux pourraient aussi constituer un moyen moins coûteux que ne le sont souvent les pratiques actuelles, dans lesquelles les femmes ne reprennent pas toujours ou ne peuvent pas toujours reprendre leur emploi après une maternité.

2.4. La Commission déclare que «dans le difficile contexte économique actuel, cette proposition ne peut évidemment ignorer les problèmes causés par les niveaux élevés des charges sociales dans la Communauté ainsi que la nécessité pour les États membres de pratiquer une rigueur budgétaire accrue». Certains employeurs risquent de trouver irréalisable

le remplacement des parents en congé pendant leur absence temporaire, en particulier lorsqu'il s'agit de spécialistes ou d'experts. C'est pourquoi, il ne faut pas tenir pour acquis que les allocations de congés parentaux, à charge du budget public, seront nécessairement compensées dans leur intégralité par les économies réalisées sur les prestations d'assistance sociale.

2.5. Le Comité souligne que l'octroi de congés parentaux ne doit pas être préjudiciable au développement des services collectifs de garde des enfants qui, dans de nombreux États membres, sont considérés comme fournissant une aide pratique aux parents exerçant une profession. Il insiste sur l'importance du maintien et de la promotion de ce type d'équipements et de services de garde collectifs des enfants, parallèlement aux progrès dans le domaine des congés parentaux. Les congés parentaux doivent compléter et non mettre en péril de tels équipements.

3. Observations particulières

3.1. Article 4

L'article 4 paragraphe 1 n'est pas clair quant à la question de savoir dans quels cas un parent serait considéré comme devant «s'occuper seul ou principalement» de son enfant.

L'article 4 paragraphe 4 est illogique. Une réglementation minimale peut toujours être élargie.

Fait à Bruxelles, le 24 mai 1984.

L'article 4 paragraphe 5 devrait indiquer que, dans le cas d'un enfant adopté, il est possible de prendre un congé parental pendant les deux premières années de l'adoption, à condition que l'enfant ait moins de cinq ans.

3.2. Article 5

L'article 5 paragraphe 4 devrait être modifié comme suit:

«Le congé parental est suspendu en cas d'accident ou de maladie invalidants du parent en congé, dans les limites fixées par l'article 4 paragraphe 5.»

Faute de cette précision, la disposition risque d'être insuffisante et de donner lieu à des abus.

Comme il a déjà été dit, l'article 5 paragraphe 6 pourrait entraîner des coûts supplémentaires au titre de la sécurité sociale.

3.3. L'article 6 devrait être rédigé comme suit:

«Pour la durée du congé parental, une indemnité de congé parental doit être accordée.»

3.4. Article 8

L'article 8 paragraphe 2 devrait être supprimé.

Le président
du Comité économique et social
François CEYRAC

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

ANNEXE I

Scrutin

Le vote sur l'ensemble de l'avis a fait l'objet d'un scrutin nominal au cours duquel les conseillers suivants (présents ou représentés) ont voté en faveur de l'avis:

Amato, Beretta, Berger, Boddy, Bonety, Bordes-Pages, Bornard, Brassier, Briganti, Burnel, Carroll, Cavazzuti, Chalioris, Colle, Cremer, Curlis, Dassis, Dassoulas, De Bruyn, De Grave, d'Elia, Della Croce, Delourme, Drago, Dunet, Eelsen, Emo Capodilista, Engelen-Kefer, Etty, Flum,

Glesener, Gredal, van Greunsven, Hammond, Hadjivassiliou, Heuser, Hilkens, Houthuys, Jarvis, Jaschick, Jenkins, Kirschen, Kitsios, Law, Lojewski, Masucci, Meraviglia, Milne, Mols Sørensen, Morselli, Mourgues, Muhr, Murphy, Nielsen B., Nielsen M., Nielsen P., Nierhaus, Ognibene, Patterson, Plank, Pronk, Querleux, Quigley, Raftopoulos, Rainero, Ramaekers, Rangoni-Macchiavelli, van Rens, Rouzier, Roycroft, Schneider, Schoepges, Smith A., Smith L., Soulat, Spachos, Strobel, Spijkers, Tixier, Vanden Broucke, Vassilaras, Ventejol, Vercellino, Weber, Williams, Yverneau, Zoli.

Les conseillers suivants, présents ou représentés, ont voté contre l'avis:

Antonsen, Arena, Bagliano, Bernasconi, Berns, Binnenbruck, Bos, Bredima, Breitenstein, Broicher, Cammann, Campbell, Cashman, De Bievre, De Tavernier, Dracos, Fortuyn, Fuller, Goris, Hemmer, Hovgaard Jakobsen, Kelly, Kenna, Kübler, Loughrey, Löw, Margot, Marvier, Masprone, Muller, Noordwal, de Normann, Paggi, Pearson, Poeton, Regaldo, Romoli, Schnieders, Schwarz, sir George Sharp, Stahlmann, Staratzke, Storie-Pugh, Storm Hansen, Strauss, Swift, Tamlin, van der Mensbrugge, van Melckenbeke, van der Veen, Wick, de Wit, Zinkin.

Les conseillers suivants, présents ou représentés, se sont abstenus:

de Caffarelli, von der Decken, Kölbl, Lauga, Laur, Monier, Roseingrave, Vasseur.

ANNEXE 2

Amendements repoussés

Les amendements suivants, formulés sur base de l'avis de la section, déposés conformément aux dispositions du règlement intérieur, ont été repoussés par le Comité au cours des débats.

Page 2

Lire en lieu et place de l'avis de la section:

«La section demande à la Commission de retirer la proposition de directive du Conseil relative aux congés parentaux et aux congés pour raisons familiales.»

Exposé des motifs

Dans la situation économique actuelle, où les régimes de sécurité sociale des États membres sont soumis à de fortes pressions et où partout on s'efforce d'en maintenir l'essence, l'octroi d'un congé parental doit être considéré comme un luxe injustifié. Il faut, à l'heure actuelle accorder la priorité à la création d'emplois nouveaux et productifs.

Les dispositions proposées vont grever encore davantage les finances publiques et accroître les charges des employeurs. Elles peuvent en outre jouer au désavantage des personnes concernées sur le marché de l'emploi et nuire à leurs chances de promotion.

De par sa nature, le congé parental ne se prête pas à une intervention du législateur. Il convient que cette question soit réglée entre employeurs et travailleurs, de préférence au niveau le plus bas. Le plus souvent, il est nécessaire d'adapter la décision à la situation individuelle.

La Commission fait erreur en s'appuyant sur l'article 100 du traité de Rome. Il ne s'agit pas dans ce cas d'harmoniser des conditions de travail existantes, mais bien de créer de nouvelles conditions. Étant donné que quelques États membres seulement ont arrêté une réglementation en cette matière, le besoin d'harmonisation n'est pas démontré.

Le renvoi de la Commission à la directive de 1976 concernant l'égalité de traitement des hommes et des femmes n'est pas plus justifié. Il s'agit comme on l'a souligné plus haut, d'introduire de nouvelles dispositions qui visent à une amélioration des conditions de vie et non des conditions de travail.

Une partie des frais encourus par les entreprises envers le travailleur ou/et la travailleuse qui prennent un congé parental continue d'être à charge de l'employeur (par exemple, cotisation aux

régimes de retraite ou d'assurance-maladie). L'embauche d'intérimaires entraîne elle aussi des frais supplémentaires et peut même être irréalisable pour certaines fonctions. L'insécurité qui caractérise les intérimaires en ce qui concerne la durée de leur contrat ne correspond pas à une politique cohérente de la main-d'œuvre.

Dans la proposition de la Commission, les charges et coûts de la responsabilité parentale sont transférés à la collectivité et aux entreprises. Cette proposition est formellement repoussée. C'est en fin de compte un choix personnel du ou des parent(s) que de combiner responsabilités parentales et vie professionnelle. Des réglementations supplémentaires et une augmentation des charges déjà élevées des entreprises ne s'incrivent pas dans le cadre de la politique visée en ce domaine.

Résultat du vote

Voix pour: 44, voix contre: 75, abstentions: 5.

Page 4, point 2.2

Remplacer par le texte suivant:

«La section note que la Commission invoque l'article 100 en tant que base juridique de ses propositions. Cependant, elle estime que l'affirmation de la Commission selon laquelle les différences existant entre les États membres au niveau des dispositions sur le congé parental ou le congé pour raisons familiales "risquent d'entraver la création du marché commun et d'en perturber le fonctionnement" manque de crédibilité. La section doute que les disparités entre États membres en ce qui concerne les accords relatifs au congé parental et au congé pour raisons familiales présentent un caractère d'urgence ou une ampleur suffisants pour fausser le fonctionnement du marché commun et ébranler la concurrence loyale.»

Exposé des motifs

L'amendement va de soi.

Résultat du vote

Voix pour: 51, voix contre: 62, abstentions: 9.

Le texte suivant, qui figurait dans l'avis de la section, a été remplacé par un nouveau texte, à la suite de l'adoption d'un amendement proposé en cours de débat:

«L'article 5 paragraphe 2 devrait faire apparaître plus clairement qu'il s'applique aux parents qui ne désirent pas ou qui ne sont pas en mesure de prendre le congé parental de 3 mois. Ils ont droit à une période plus réduite, c'est-à-dire à une "partie" du congé, auquel cas la partie restante du congé cesse ensuite d'exister.»

Résultat du vote

Voix pour: 67, voix contre: 42, abstentions: 14.

Le texte suivant, figurant dans l'avis de la section, a été modifié à la suite de l'adoption d'un amendement proposé en cours de débat:

«Il convient toutefois d'attirer l'attention sur le fait que si l'évolution démographique défavorable dans la plupart des États membres persiste, le financement de l'assurance vieillesse peut constituer une charge insupportablement lourde pour les générations qui suivront.»

Résultat du vote

Voix pour: 78, voix contre: 15, abstentions: 29.

ANNEXE 3

Déclaration de minorité:

À la suite du vote par appel nominal sur l'ensemble de l'avis, divers conseillers, dont les noms figurent ci-après, appartenant au groupe des employeurs, qui ont voté contre l'avis, ont formulé la déclaration suivante:

- «1. Les membres du groupe I approuvent sans réserve le principe de l'égalité de traitement des hommes et femmes dans la vie professionnelle. Ils respectent la liberté individuelle de décision des hommes et des femmes considérés en tant que parents, s'agissant de partager les responsabilités familiales entre les deux parents, de façon conforme aux désirs de chacun d'eux.
2. Les membres du groupe I sont néanmoins d'avis que la proposition de directive de la Commission relative à l'instauration obligatoire d'un congé parental d'au moins six mois — aussi bien, respectivement, au moins trois mois pour le père qu'au moins trois mois pour la mère et à la suite des dispositions pour la protection de la maternité et du congé de maternité — et à l'instauration obligatoire d'un congé pour raisons familiales doit être rejetée pour des motifs juridiques, économiques et sociaux.
3. La proposition de directive n'a pas de base juridique. Elle porte essentiellement sur des problèmes de politique familiale. Il s'agit en l'occurrence uniquement de savoir qui s'occupe des enfants et non de la protection de la santé des parents, considérés en tant que travailleurs, après la naissance de l'enfant. Or, la Communauté ne possède pas de compétence juridique pour des dispositions qui relèvent du droit de la famille.
4. La proposition de directive empiète sur le domaine de l'autonomie des partenaires sociaux.

Cela vaut en particulier pour le congé pour raisons familiales, qui est traditionnellement régi, dans les États membres, par les conventions collectives, ce qui permet de beaucoup mieux tenir compte des différences de traditions et des désirs individuels des travailleurs.

5. Étant donné que l'on compte, dans la Communauté, environ 13 millions de chômeurs enregistrés, la proposition de directive n'est économiquement et socialement pas défendable.

Si l'on considère que dans la plupart des États membres, il n'existe jusqu'à présent aucun congé parental légal, l'instauration obligatoire d'un congé parental d'une durée minimale totale de six mois pour le père et la mère vu comme une même entité, ce congé impliquant la prise en compte obligatoire dans le régime de la sécurité sociale et le paiement facultatif d'une allocation de congé parental, représenterait une charge inacceptable pour les entreprises et pour l'ensemble de la société.

- 5.1. Les coûts supplémentaires, directs et indirects qui en résulteraient, de même que les dispositions qu'il faudrait prendre sur le plan de l'organisation, auraient des répercussions négatives pour les entreprises, notamment dans les cas où les deux parents travaillent dans la même entreprise (exemple: coûts croissants en matière de personnel et limitation de la souplesse de l'entreprise en raison de difficultés d'organisation). Cela est vrai dans une mesure particulière pour les petites et moyennes entreprises. Dans l'ensemble, la proposition de directive contribuerait à limiter la compétitivité internationale des différentes entreprises et de la Communauté par rapport aux pays tiers et à menacer de ce fait des emplois existants.
- 5.2. Il en résulterait des charges financières supplémentaires pour les budgets des États et pour les régimes de sécurité sociale, à une époque où leur consolidation financière s'avère nécessaire. La Commission manque totalement de réalisme quand elle part du principe que l'on engagera systématiquement des chômeurs pour effectuer le travail des mères et des pères en congé et que l'allocation de congé parental pourrait être financée sans qu'il en résulte pour ainsi dire la moindre charge pour les pouvoirs publics. Il en va de même pour les charges qui grèveraient les régimes de sécurité sociale. Pour pouvoir financer les dispositions prévues par la proposition de directive, il faudrait augmenter les impôts et les cotisations de sécurité sociale. Or cela se traduirait par des charges contributives plus lourdes pour les travailleurs et pour les employeurs.
- 5.3. La proposition de directive est contraire au principe de la solidarité entre les personnes qui travaillent et celles qui se trouvent au chômage.

Étant donné que la Communauté européenne compte environ 13 millions de chômeurs, il faut accorder la priorité absolue à la création d'emplois productifs et faire passer cette dernière avant une amélioration coûteuse des conditions de vie des personnes qui ont l'avantage d'occuper un emploi.»

Antonsen, Arena, Bagliano, Binnenbruck, Bredima, Breitenstein, Broicher, Cammann, Campbell, De Bievre, Dracos, Fortuyn, Fuller, Hemmer, Kenna, Loughrey, Löw, Masprone, Noordwal, de Normann, Paggi, Pearson, Poeton, Regaldo, Romoli, Schneiders, Stahlmann, Staratzke, Storm Hansen, Swift, Tamlin, van der Mensbrugge, van Melckenbeke, Wick, de Wit, Zinkin.