

A V I S N° 2.090

Séance du mardi 26 juin 2018

Plateforme de concertation entre acteurs impliqués dans le processus de retour au travail volontaire des personnes présentant un problème de santé – Avant-projet de loi portant la promotion de la réinsertion socioprofessionnelle des personnes en incapacité de travail

x x x

3.001

A V I S N° 2.090

Objet : Plateforme de concertation entre acteurs impliqués dans le processus de retour au travail volontaire des personnes présentant un problème de santé – Avant-projet de loi portant la promotion de la réinsertion socioprofessionnelle des personnes en incapacité de travail

Par lettre du 28 mai 2018, madame M. De Block, ministre des Affaires sociales, et monsieur K. Peeters, ministre de l'Emploi, ont consulté le Conseil sur l'avant-projet de loi portant la promotion de la réinsertion socioprofessionnelle des personnes en incapacité de travail. Cet avant-projet de loi a pour objectif de responsabiliser l'employeur et le travailleur dans le processus de réintégration socioprofessionnelle.

L'examen de cette demande d'avis a été confié un groupe de travail.

Sur rapport de ce groupe de travail, le Conseil a émis, le 26 juin 2018, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS

Par lettre du 28 mai 2018, madame M. De Block, ministre des Affaires sociales, et monsieur K. Peeters, ministre de l'Emploi, ont demandé au Conseil de rendre un avis d'urgence sur l'avant-projet de loi portant la promotion de la réinsertion socioprofessionnelle des personnes en incapacité de travail, étant donné que cette mesure s'inscrit dans le cadre de l'accord budgétaire d'avril 2018.

Afin d'atteindre l'objectif sous-tendant l'avant-projet de loi soumis pour avis, à savoir la responsabilisation de l'employeur et du travailleur dans le cadre d'un trajet de réintégration, l'avant-projet de loi prévoit un mécanisme de sanction pour les deux acteurs principaux du processus de réintégration socioprofessionnelle, à savoir :

- Si le travailleur en incapacité de travail ne remplit pas minutieusement les questionnaires de la mutuelle, qui portent sur ses capacités restantes, ou s'il ne se présente pas à un examen visant à déterminer ses capacités restantes ou à un entretien avec le médecin-conseil qui a pour objectif de discuter des possibilités de réintégration, le montant journalier de son indemnité peut être réduit, pendant une durée maximale d'un mois, de 5 ou 10 % en fonction du manquement.

À cet égard, les ministres indiquent, dans leur lettre d'accompagnement de la demande d'avis, qu'il faut encore examiner comment garantir que le montant octroyé n'est pas inférieur au montant minimum de l'indemnité applicable à la situation (familiale) spécifique du travailleur.

- Si l'employeur ne fournit pas d'efforts raisonnables pour garder au travail le travailleur en incapacité de travail dans son entreprise ou dans l'institution ou pour favoriser sa réintégration, en particulier au moyen d'aménagements raisonnables des postes de travail ou de la sphère de travail, ou par le biais d'un travail adapté ou d'un autre travail, il est redevable d'une amende administrative s'élevant à 800 euros par travailleur en incapacité de travail concerné.

De même, l'employeur qui, dans les cas où le conseiller en prévention-médecin du travail a estimé qu'un autre travail ou un travail adapté était possible, n'a pas transmis dans le délai prévu un plan de réintégration ou un rapport motivé au travailleur et au conseiller en prévention-médecin du travail tel que prévu dans le Code du bien-être au travail, est redevable d'une cotisation spéciale de réparation à la sécurité sociale.

Ces dispositions ne s'appliquent toutefois pas aux employeurs qui occupent moins de 50 travailleurs, ni aux travailleurs qui sont occupés dans une organisation comptant moins de 50 travailleurs, durant une période de référence encore à déterminer.

En ce qui concerne le contrôle du mécanisme de sanction décrit ci-avant, l'avant-projet de loi prévoit que l'amende administrative ne peut être infligée à l'employeur que lorsque l'inspection sociale constate que l'employeur a fourni des efforts insuffisants à l'égard du travailleur individuel.

En ce qui concerne le contrôle du travailleur, l'avant-projet de loi prévoit qu'il incombe au médecin-conseil de veiller au respect des nouvelles obligations concrètes du travailleur en incapacité de travail. Une procédure est prévue à cet effet dans l'avant-projet de loi, à savoir la possibilité d'apporter une justification raisonnable pour le non-respect des obligations, avant qu'une diminution du montant journalier des indemnités puisse être appliquée.

Par ailleurs, l'avant-projet de loi prévoit également que les organismes assureurs, les services de prévention et de protection au travail, les employeurs et les travailleurs doivent collaborer au bon déroulement de la réinsertion socioprofessionnelle, en particulier par la communication à temps des informations nécessaires, au moyen d'un outil et d'une base de données sous-jacente qui peuvent être mis à disposition pour la communication électronique de ces informations. Les règles et modalités plus précises de l'élaboration de cet outil doivent encore faire l'objet d'un arrêté royal.

Enfin, cette demande d'avis s'inscrit également dans le cadre des travaux des partenaires sociaux sur l'évaluation de la réglementation en matière de réintégration au travail au sein de la plateforme « Return to Work ».

II. POSITION DU CONSEIL

A. Position de principe

Le Conseil constate que l'avant-projet de loi instaure un mécanisme visant à responsabiliser les employeurs et travailleurs en incapacité de travail qui ne fournissent pas suffisamment d'efforts dans le cadre du processus de réintégration, et ce, au moyen de l'introduction d'une sanction financière.

Le Conseil ne souscrit pas au principe des sanctions financières qui sont mises en place en tant que mécanismes de responsabilisation dans l'avant-projet de loi, lequel ne concerne d'ailleurs que les employeurs et les travailleurs. En effet, le Conseil préfère, dans le droit fil de son avis n° 1.923 du 24 février 2015 et de l'accord du Groupe des 10 du 9 décembre 2015, une approche positive qui encourage les différents acteurs à la réintégration par un accompagnement adéquat, une information, une sensibilisation et des moyens. En outre, il souligne encore une fois que ce processus doit se dérouler sur une base volontaire.

Le Conseil constate de plus qu'il n'y a sur le terrain aucune partie qui soit demandeuse qu'une responsabilisation soit mise en place de cette manière. Du reste, l'Association professionnelle belge des médecins du travail s'est prononcée clairement dans le même sens, le 22 juin 2018, contre le mécanisme de sanction et en faveur des incitants, tant pour les travailleurs concernés que pour l'employeur.

Par ailleurs, le Conseil souligne qu'en ce qui concerne la réintégration, il a toujours travaillé de manière constructive en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes, et a toujours émis, sur chacun des volets, des avis unanimes, sur lesquels le gouvernement a initialement réagi de manière positive. Le présent avant-projet de loi va toutefois complètement à l'encontre de cette approche consensuelle qui était suivie jusqu'à présent.

En outre, cette demande d'avis interfère également avec l'engagement du Conseil d'assurer un suivi continu du dossier de la réintégration par l'intermédiaire de la plateforme « Return to Work » qu'il a mise en place à cet effet. Il a d'ailleurs été convenu dans ce cadre que s'il devait constater que certaines mesures de responsabilisation ou certains ajustements sont nécessaires, le Conseil proposerait lui-même les mesures nécessaires au gouvernement.

Dans ce sens, le Conseil souligne qu'en collaboration avec les parties prenantes au sein de cette plateforme, il est en train de finaliser une évaluation de la réglementation relative à la réintégration au travail, sur laquelle il va émettre, à brève échéance, sous l'angle d'une approche plus globale, une série de recommandations visant à optimiser la procédure d'une manière qui est plus efficace que le mécanisme de sanction prévu dans l'avant-projet de loi.

En raison des observations mentionnées ci-avant, le Conseil émet un avis négatif sur la philosophie de l'avant-projet de loi, vu son approche axée sur les sanctions et vu le non-respect du caractère volontaire du processus de réinsertion.

Il a cependant examiné avec une attention particulière l'avant-projet de loi qui lui a été soumis pour avis, et il a encore formulé, en plus de sa position de principe unanimement négative, un certain nombre de remarques supplémentaires, qui sont reprises ci-après.

B. Remarques supplémentaires

Sans préjudice de sa position de principe unanime, le Conseil souhaite encore formuler à titre subsidiaire un certain nombre de remarques supplémentaires.

1. Définitions reprises dans l'avant-projet de loi

Le Conseil constate que l'avant-projet de loi utilise des concepts larges et vagues, qui, dans un souci de sécurité juridique et de clarté, devraient être formulés de manière plus précise ou être élaborés plus en détail.

Premièrement, il déplore l'insécurité juridique véhiculée par le texte. En effet, celui-ci se réfère à des termes très vagues comme « justification raisonnable » ou « minutieusement ». Ces termes ne permettent pas aux assurés sociaux d'avoir une idée précise quant à la nature de l'exigence et laissent la porte ouverte à l'arbitraire. En ce qui concerne les employeurs, le Conseil constate aussi que le texte fait référence à une notion assez vague « efforts raisonnables » qui risque également de laisser la porte ouverte à l'arbitraire.

Deuxièmement, le texte prévoit le contrôle du bon respect de ces obligations administratives est confié aux médecins-conseils. Ceci pose problème, étant donné que le médecin-conseil doit prioritairement se concentrer sur ses missions médicales et disposer des moyens suffisants pour remplir cette tâche, ce qui est loin d'être le cas à l'heure actuelle.

Troisièmement, le Conseil souligne qu'il ressort de discussions précédentes au sein du comité de gestion du Service des indemnités de l'INAMI que le modèle de questionnaire qui a été établi, et qui doit être rempli minutieusement par le travailleur selon l'avant-projet de loi, est particulièrement compliqué. Le Conseil s'associe dès lors à la position dudit comité de gestion, qui considère que ce questionnaire doit être suffisamment compréhensible, et il s'associe à la demande formulée par ledit comité de gestion et insiste pour que le questionnaire soit remanié et qu'un modèle adapté soit à nouveau soumis à l'avis du comité de gestion. De plus, le Conseil craint les conséquences de l'avant-projet de loi sur les personnes les plus précarisées qui éprouvent déjà des difficultés avec les aspects administratifs, d'autant plus qu'elles se trouvent davantage fragilisées du fait de leur incapacité/invalidité.

Quatrièmement, il constate que le montant de la cotisation spéciale de réparation que l'employeur devra payer s'il ne transmet pas (à temps) le plan de réintégration ou le rapport, est lié, par un mécanisme complexe, au montant minimum de l'indemnité octroyée à un travailleur non régulier sans personnes à charge, alors que les notifications du conseil des ministres parlent uniquement d'un montant de 800 euros. Outre la complexité de ce mécanisme de calcul, il faut également noter que ce lien peut avoir un effet pervers sur les discussions entre les partenaires sociaux concernant les adaptations au bien-être des indemnités, ce que les partenaires sociaux veulent éviter.

Finalement, il constate également que la demande d'avis prévoit que les sanctions ne peuvent aboutir à des indemnités se trouvant en dessous de l'indemnité minimale. Or, l'indemnité minimale n'est octroyée qu'à partir du septième mois d'incapacité de travail, alors que le trajet de réintégration peut commencer à partir du deuxième mois. Cela signifie que les travailleurs risquent d'être sanctionnés et de percevoir des indemnités très faibles sans aucune garantie. À cet égard, il attire également l'attention sur les conséquences pour les indemnités et sur les discussions y afférentes au sein du comité de gestion du Service des indemnités de l'INAMI.

2. Missions supplémentaires confiées à d'autres acteurs

Le Conseil constate de surcroît que l'avant-projet de loi confie des missions supplémentaires aux services d'inspection du Contrôle du bien-être au travail, ainsi qu'aux médecins-conseils.

Il souligne que les services du Contrôle du bien-être au travail sont pour le moment en fort sous-effectif, et ne disposent actuellement pas des compétences et moyens nécessaires pour exercer leurs missions de base, comme il l'a déjà exposé dans son avis n° 1.683 du 6 mai 2009.

Néanmoins, ce service d'inspection se voit imposer, dans cette proposition, des tâches et des obligations administratives supplémentaires, qui mettent davantage en péril l'exercice minimal de ses missions de base. De même, les médecins-conseils, pour lesquels il existe depuis longtemps une grave pénurie au niveau de l'encadrement, se voient imposer, dans cette proposition, des tâches administratives supplémentaires, qui ne constituent pas les missions d'un médecin et qui compliquent la réalisation de leurs missions de base en tant que médecins, voire vont au-delà.

3. Exécution des modalités par arrêté royal

Le Conseil constate également qu'il est difficile de se prononcer sur l'avant-projet de loi, étant donné qu'il subsiste un certain nombre de modalités importantes qui devront être concrétisées dans un arrêté royal, avant que l'avant-projet de loi puisse être mis en œuvre.

C'est notamment le cas du calcul du nombre moyen de travailleurs durant la période de référence, mais également de la collaboration entre les médecins, les organismes assureurs, les services de prévention au travail, les employeurs et les travailleurs qui est prévue à l'article 11 de l'avant-projet de loi, laquelle présuppose la transparence et la communication à temps des informations nécessaires. Vu l'importance de ces modalités dans le cadre de la mise en œuvre de cette mesure, le Conseil demande dès lors que le projet d'arrêté royal lui soit soumis pour avis.

En tout cas, il insiste pour que, si cette mesure devait être mise en œuvre, nonobstant l'avis unanime du Conseil, elle s'accompagne d'une information et d'une communication suffisantes, au moyen du développement à temps d'un outil et de la base de données sous-jacente par les autorités, de sorte que tous les acteurs concernés soient informés de manière transparente et à temps des éventuelles obligations auxquelles ils sont tenus.
