

A V I S N° 2.311  
-----

Séance du mardi 19 juillet 2022  
-----

Processus de retour au travail volontaire des personnes présentant un problème de santé -  
Cotisation de responsabilisation des employeurs concernant l'invalidité - Projet d'arrêtés  
royaux et avant-projet de loi

x                    x                    x

3.344  
3.361

## **A V I S N° 2.311**

---

Objet : Processus de retour au travail volontaire des personnes présentant un problème de santé - Cotisation de responsabilisation des employeurs concernant l'invalidité - Projet d'arrêtés royaux et avant-projet de loi

---

Par lettre du 13 mai 2022, Monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales, demande l'avis du Conseil national du Travail quant à un projet d'arrêté royal et un avant-projet de loi qui s'inscrivent dans le cadre du « Trajet retour au travail » et en particulier de la responsabilisation des employeurs, qui a été instaurée par la loi-programme du 27 décembre 2021 (articles 139 à 148).

Cette loi-programme permet au Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, notamment les valeurs X et Y permettant de déterminer le flux excessif de travailleurs entrant en invalidité, ce qui entraîne le versement de la cotisation de responsabilisation. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis détermine ces deux valeurs.

L'avant-projet de loi soumis pour avis apporte des modifications aux articles 140 et 142 de la loi-programme susvisée.

Le ministre demande l'avis du Conseil sous le bénéfice de l'urgence et au plus tard dans un délai de deux mois.

Ensuite, par lettre du 30 juin 2022, Monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales, a saisi le Conseil d'une demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal pris en exécution de l'article 145 de la loi-programme du 27 décembre 2021 susvisée relatif à l'information proactive des employeurs dont la moyenne des entrées des travailleurs en invalidité évolue défavorablement.

Le ministre demande également le bénéfice de l'urgence quant à cette saisine et à tout le moins que l'avis du Conseil soit rendu dans les deux mois.

Compte tenu de la connexité de ces saisines, l'examen conjoint de ces dossiers a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis le 19 juillet 2022, l'avis suivant.

x                      x                      x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

---

### **I. SAISINE**

A. Par lettre du 13 mai 2022, Monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales, demande l'avis du Conseil quant à un projet d'arrêté royal et un avant-projet de loi qui s'inscrivent dans le cadre du « Trajet retour au travail » et en particulier de la responsabilisation des employeurs, qui a été instaurée par la loi-programme du 27 décembre 2021 (articles 139 à 148).

Cette loi-programme permet au Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, notamment les valeurs X et Y permettant de déterminer le flux excessif de travailleurs entrant en invalidité, ce qui entraîne le versement de la cotisation de responsabilisation. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis détermine ces deux valeurs, à savoir 2 pour la valeur X et 3 pour la valeur Y.

L'avant-projet de loi soumis pour avis apporte des modifications aux articles 140 et 142 de la loi-programme susvisée. Ces adaptations visent :

- à préciser que la cotisation de responsabilisation ne sera due que si dans l'entreprise concernée, au moins trois travailleurs sont entrés en invalidité dans le trimestre de référence et les trois trimestres précédent celui-ci ;
- à exonérer de la cotisation de responsabilisation les employeurs des « maatwerkbedrijven » et des entreprises de travail adapté relevant de la commission paritaire pour les entreprises de travail adapté, les ateliers sociaux et les « maatwerkbedrijven » ;
- à garantir que pour la « comparaison sectorielle » permettant de déterminer un flux excessif d'entrée en invalidité, il y ait toujours au moins 10 entreprises dans la base de comparaison. Ces points de comparaison sont déterminés sur la base des codes NACE ;
- à ne pas tenir compte, pour la détermination du flux excessif d'entrées en invalidité, des travailleurs qui disposent de l'autorisation de reprise de travail adapté visée à l'article 100, § 2 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 ;
- à préciser quels jours sont pris en compte pour la détermination de l'emploi total chez l'employeur pendant les trimestres correspondant aux trimestres de référence de l'année calendrier précédant la perception de la cotisation de responsabilisation. Il est ainsi tenu compte du nombre de travailleurs équivalents temps plein occupés par l'employeur concerné pendant au moins trois années consécutives sans interruption.

Le ministre demande l'avis du Conseil sous le bénéfice de l'urgence et au plus tard dans un délai de deux mois.

B. Ensuite, par lettre du 30 juin 2022, Monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales, a saisi le Conseil d'une demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal pris en exécution de l'article 145 de la loi-programme du 27 décembre 2021 sus-visée. Ce projet d'arrêté royal fixe les modalités selon lesquelles les entreprises dont la moyenne des entrées de travailleurs en invalidité évolue défavorablement en sont informées proactivement par l'ONSS.

Il est ainsi prévu que chaque trimestre, et à priori à partir de septembre 2022 (troisième trimestre), l'ONSS avertit les employeurs concernés que :

- leur ratio évolue défavorablement par rapport aux ratios du secteur (suivant les codes NACE) et du secteur privé général ;

et/ou

- si une nouvelle entrée en invalidité survient dans leur entreprise, ils sont susceptibles de payer la cotisation de responsabilisation.

Cette communication reprend entre autres un historique de l'évolution de la situation de l'employeur au regard du secteur et du secteur privé général. L'avertissement est transmis par le biais de l'eBox entreprise.

Le ministre demande également le bénéfice de l'urgence quant à cette saisine et à tout le moins que l'avis du Conseil soit rendu dans les deux mois.

C. Pour ces deux saisines, le Conseil a pu bénéficier des éclaircissements d'un représentant de la Cellule stratégique Affaires sociales quant à la portée des (avant-)projets de textes réglementaires et législatifs qui lui ont été soumis pour avis ainsi qu'en ce qui concerne le nombre estimé d'entreprises qui pourraient être redevables de la cotisation de responsabilisation (moins de 200) et des informations d'une représentante de l'ONSS en ce qui concerne la façon dont l'avertissement proactif aux employeurs devrait être mis en œuvre par celui-ci.

## II. POSITION DU CONSEIL

### A. Position de principe quant à la responsabilisation des travailleurs et des employeurs

1. Le Conseil rappelle qu'il s'est déjà prononcé au sein de ses avis n° 2.090 du 26 juin 2018 et n° 2.288 du 26 avril 2022 quant à la question de la responsabilisation des travailleurs et des employeurs dans le cadre du retour au travail volontaire des personnes présentant des problèmes de santé. Dans ces avis, il souligne d'une part ne pas souscrire au principe de sanctions financières en tant que mécanisme de responsabilisation et d'autre part, la nécessité de conserver une approche positive et globale ainsi qu'une bonne politique qui encourage les différents acteurs à la réintégration par un accompagnement adéquat, une information, une sensibilisation et des moyens plutôt que par le biais d'une responsabilisation financière.
2. Le Conseil souligne de nouveau le caractère volontaire du processus de réintégration, lequel constitue un facteur de succès de celui-ci. Or, un mécanisme de responsabilisation financière n'est pas compatible avec une démarche volontaire.
3. Le Conseil rappelle également que suite à une saisine du 2 novembre 2021 du ministre des Affaires sociales, Monsieur F. VANDENBROUCKE, le Président du Conseil a, au nom des interlocuteurs sociaux, indiqué au sein d'un courriel du 25 novembre 2021, les éléments suivants. Il est en premier lieu rappelé les avis du Conseil national du Travail portant sur le retour au travail volontaire des personnes présentant un problème de santé, dans lesquels les interlocuteurs sociaux développent une approche globale et positive. L'engagement du gouvernement, pris au sein de l'accord de gouvernement, de donner pleine exécution à son avis n° 2.099 et d'évaluer sa mise en œuvre, avant d'envisager un éventuel mécanisme de responsabilisation est également rappelé. Il est donc regretté que le gouvernement ne suive pas une telle méthode de travail. Les interlocuteurs sociaux demandent en outre dans ce mail d'obtenir une vue globale sur toutes les mesures envisagées afin de pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause. Ils soulignent enfin que tant qu'ils ne disposent pas de cette image globale, ils ne peuvent que se prononcer négativement sur le projet de loi qui lui est soumis.

Le Conseil rappelle également l'avis négatif du Comité de gestion des indemnités de l'INAMI du 16 février 2022, qui se réfère à l'avis n° 2.099 et au courriel susvisés.

4. Dans son avis n° 2.288 susvisé, le Conseil demande une nouvelle fois que le gouvernement donne pleine et entière exécution à son avis n° 2.099. Il demande par conséquent au gouvernement de retirer les dispositions législatives déjà adoptées quant à la responsabilisation des employeurs et celles en projet quant à la responsabilisation des travailleurs.

Par le présent avis, il réitère cette demande.

Il souligne, comme dans son avis n° 2.288 précité, que si des mesures de responsabilisation des employeurs et des travailleurs sont adoptées et/ou maintenues, en dépit de l'avis négatif du Comité de gestion des Indemnités de l'INAMI et des demandes unanimes des interlocuteurs sociaux d'adopter une approche positive, le Conseil ne pourra que déplorer le manque de respect des avis émis à cet égard dans le cadre de la concertation sociale.

5. En outre, le Conseil estime qu'introduire une responsabilisation financière des employeurs risque d'avoir un impact négatif sur la politique de recrutement des entreprises concernées, certainement à plus long terme.

En effet, même si pour déterminer l'emploi total chez l'employeur, l'avant-projet de loi soumis pour avis prend en compte les travailleurs qui sont occupés par l'employeur depuis au moins 3 années consécutives sans interruption, cela n'empêche pas que certains profils plus vulnérables risquent de ne pas être retenus lors des recrutements, entre autres par crainte d'une aggravation de l'état de santé pouvant éventuellement mener à une entrée en invalidité.

Le Conseil souligne qu'une telle situation n'est pas souhaitable. Il souligne qu'il convient à cet égard de respecter les conventions collectives de travail existantes, dont la convention collective de travail n° 38 du 6 décembre 1983 concernant le recrutement et la sélection des travailleurs et la convention collective de travail n° 95 du 10 octobre 2008 concernant l'égalité de traitement durant toutes les phases de la relation de travail. Ces deux instruments interprofessionnels incluent le critère du « passé médical ».

Il se réfère également à ses lignes directrices reprises au sein du guide « Favoriser la diversité et l'égalité dans le recrutement », 2020 ([http://cnt-nar.be/PUBLICATIES/Brochure%20diversite%20\(accessible\).pdf](http://cnt-nar.be/PUBLICATIES/Brochure%20diversite%20(accessible).pdf)).

Il rappelle en outre que dans son avis n° 2.266 du 21 décembre 2021, il soutient l'objectif poursuivi par une proposition de loi modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination en ce qui concerne le motif de discrimination fondé sur l'état de santé. Cet objectif consiste à élargir la portée de l'actuel critère protégé, à savoir « l'état de santé actuel ou futur », afin que l'état de santé antérieur soit également protégé par la loi anti-discrimination. Cette proposition de loi est en cours d'examen à la Chambre des représentants.

## B. A titre tout à fait subsidiaire

Nonobstant sa position de principe rappelée au point A. ci-dessus, le Conseil souhaite formuler, à titre tout à fait subsidiaire, les considérations reprises ci-après.

### 1. Considérations quant à l'avant-projet de loi et aux projets d'arrêtés royaux soumis pour avis

- a. Le Conseil constate qu'il n'existe pas de données officielles ni de simulations relatives aux entreprises qui seront redevables de la cotisation de responsabilisation, même s'il a été communiqué que lors de la première perception de celle-ci, environ 200 entreprises seraient concernées. A défaut de données pertinentes (nombre d'entreprises, perspective d'évolution de ce nombre, secteurs dont ces entreprises relèvent...), il est particulièrement difficile pour les interlocuteurs sociaux de se prononcer en toute connaissance de cause et d'éventuellement formuler des propositions alternatives.
- b. Le Conseil constate que l'avant-projet de loi soumis pour avis prévoit que les « maatwerkbedrijven » et les entreprises de travail adapté relevant de la commission paritaire pour les entreprises de travail adapté, les ateliers sociaux et les « maatwerkbedrijven » sont exonérées de la cotisation de responsabilisation car ces entreprises offrent des emplois à des personnes présentant un profil de santé vulnérable.

Il constate également que les personnes réalisant un travail autorisé au sens de l'article 100, § 2 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 ne seront pas prises en compte pour la détermination du flux excessif d'entrée en invalidité. En effet, l'accomplissement d'un tel travail autorisé signifie que l'employeur s'est engagé dans un processus de réintégration. Il est dès lors logique qu'il ne soit pas pénalisé. Ceci a pour objectif de favoriser les reprises du travail des personnes en invalidité.



Le Conseil accueille positivement ces deux mesures mais il souligne, quant aux personnes réalisant un travail autorisé, qu'elles ne doivent pas être prises en compte tant au numérateur qu'au dénominateur de la formule de calcul envisagée. En d'autres termes, elles ne doivent pas du tout être prise en compte dans le calcul en vue de la détermination du « flux excessif ».

Quant aux travailleurs des groupes cibles des entreprises de travail adapté, des ateliers sociaux et des « maatwerkbedrijven », le Conseil souligne de nouveau son approche positive et volontaire, telle que rappelée au sein de son avis n° 2.288 du 26 avril 2022, et ainsi, qu'il importe, à l'instar de leurs employeurs, qu'ils ne soient pas visés par les mécanismes de responsabilisation.

- c. Le Conseil constate que la décision d'entrée en invalidité dépend d'une décision médicale et de la législation relative à l'assurance maladie invalidité.

Le Conseil accueille positivement le fait que l'employeur soit averti proactivement par l'ONSS. Le but de l'information proactive consiste à mettre en œuvre dans l'entreprise des actions préventives et/ou de réintégration, ce que le Conseil estime très important et soutient entièrement.

Le Conseil souligne que l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de prévention et/ou de réintégration efficace dans les entreprises demandent du temps et cela d'autant plus que l'incapacité de longue durée est un phénomène complexe qui peut concerner des maladies et accidents de natures diverses. Il s'agit d'un élément dont il faut tenir compte.

Le Conseil se demande, s'il ne serait pas logique que la cotisation de responsabilisation soit suspendue pendant un délai raisonnable lorsque l'employeur démontre qu'il a mis en œuvre des mesures de prévention et/ou de réintégration efficaces.

En outre, le Conseil constate que l'avertissement sera remis aux employeurs concernés selon une fréquence trimestrielle. Toutefois, aucune date précise au cours du trimestre n'est fixée pour cette communication. Or, selon que l'avertissement est transmis en début ou en fin de trimestre, cela peut entraîner une différence de presque trois mois, ce qui impacte les actions et mesures que les employeurs concernés peuvent entreprendre. Le Conseil demande par conséquent que cet avertissement soit envoyé systématiquement en début de chaque trimestre.

## 2. Projets d'arrêtés royaux attendus

Le Conseil souligne que tant la loi-programme du 27 décembre 2021, que la loi modificative qui lui est soumise pour avis, contiennent de nombreuses délégations au Roi. Or, il constate qu'il n'a pas été saisi de l'ensemble de ces projets d'arrêtés royaux, ce qui ne lui permet pas d'avoir une vue globale sur le système envisagé et par conséquent, de se prononcer en toute connaissance de cause.

Il demande donc à être saisi, dans les meilleurs délais, de ces projets d'arrêtés d'exécution de la loi-programme susvisée qui sont encore manquants. Il s'agit notamment du projet d'arrêté royal portant sur la destination à réserver à la recette de la cotisation de responsabilisation.

- a. Le Conseil constate que l'article 147 de la loi-programme précitée prévoit que l'Office national de sécurité sociale verse la recette de la cotisation de responsabilisation au Fonds de sécurité d'existence des commissions paritaires ou des sous-commissions paritaires dont les employeurs qui en sont redevables ressortissent.

Ces recettes sont destinées à des mesures préventives en matière de santé et de sécurité au travail et/ou à des mesures en matière de réintégration durable des malades de longue durée.

Un arrêté délibéré en Conseil des ministres détermine les règles et conditions précises relatives :

- au versement de la cotisation par l'Office national de sécurité sociale aux Fonds concernés ;
- à la destination des recettes qui ne peuvent pas être versées par l'Office national précité à un Fonds de sécurité d'existence ;
- au contenu d'un rapport d'évaluation, de l'aperçu financier et leur délai de dépôt.

- b. Le Conseil s'inscrit dans la logique de favoriser la prévention et la réintégration par une approche collective et individuelle (sur mesure). Dans ce cadre, il souligne l'importance qu'il attache à la question de la destination à réserver à la recette de la cotisation de responsabilisation. Il rappelle par conséquent qu'il demande d'être saisi du projet d'arrêté royal en fixant les modalités, dès qu'il sera disponible.

### 3. Date d'entrée en vigueur

Le Conseil constate que le dispositif quant à la responsabilisation des employeurs soulève beaucoup d'insécurité juridique et pratique. Dans cette mesure, s'il devait être maintenu, la date du 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour son entrée en vigueur et celle du deuxième trimestre 2023 pour, selon les informations reçues de l'ONSS, une première perception de la cotisation de responsabilisation, ne sont pas réalistes, entre autres car la première information proactive ne serait délivrée aux employeurs concernés qu'en septembre 2022 (voir le point B.1.c). Il convient en outre de veiller à un parallélisme avec l'entrée en vigueur du mécanisme prévu pour les travailleurs.

### C. Evaluation

Le Conseil demande, si les mécanismes de responsabilisation des employeurs et des travailleurs sont maintenus, de mener une évaluation de ceux-ci à très court terme et de l'y associer. A cet effet, il demande d'obtenir rapidement des données chiffrées étayées.

### D. Remarque technique

Enfin, le Conseil demande que la concordance entre les versions néerlandaise et française des textes réglementaires et légaux qui lui ont été soumis pour avis soit vérifiée.

Il constate en effet une divergence entre les textes néerlandais et français de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1° du projet d'arrêté royal pris en exécution de l'article 145 de la loi-programme du 27 décembre 2021 relatif à l'information proactive aux employeurs dont la moyenne des entrées de travailleurs en invalidité évolue défavorablement. Conformément au libellé de l'article 140 de la loi-programme du 27 décembre 2021, c'est la version française de la disposition susvisée qui doit être retenue (« 1° les employeurs qui ont un flux excessif de travailleurs... ») et pas la version néerlandaise (« 1° de werkgevers met een ongunstige evolutie van de gemiddelde instroom... »).

-----