

A V I S N° 1.876

Séance du mardi 26 novembre 2013

Avant-projet de loi - Aidants proches

x x x

2.653-1

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DE LA SAISINE

Par lettre du 17 septembre 2013, Monsieur Ch. DENEVE, Directeur général, a, au nom de Monsieur P.-P. MAETER, Président du Comité de Direction du SPF ETCS, transmis au Conseil national du Travail une demande d'avis portant sur un avant-projet de loi relatif à la reconnaissance de l'aidant proche aidant une personne en situation de grande dépendance.

L'Accord de Gouvernement du 1er décembre 2011 stipule, dans l'axe 3.3.2 intitulé « Renforcer l'intégration dans la société des personnes porteuses d'un handicap », que « Les actions en faveur de la « grande dépendance » seront optimisées, en collaboration avec les entités fédérées. Ainsi, le Gouvernement veillera, en collaboration avec ces dernières, à ce que les aidants proches soient mieux reconnus en fonction des disponibilités budgétaires ».

Lors de sa séance du 22 mars 2013, le Conseil des Ministres a dès lors été saisi d'un avant-projet de loi relatif à l'objet susmentionné. Dans le cadre de sa délibération, il a chargé Monsieur Ph. COURARD, Secrétaire d'Etat en charge des personnes handicapées », de solliciter l'avis des partenaires sociaux du non marchand relevant notamment de la Commission paritaire n°337 sur le texte dudit avant-projet de loi. Le Secrétaire d'Etat a donc adressé un courrier en ce sens au SPF ETCS.

Il apparait, aux termes de ce courrier, que la demande du Conseil des Ministres porte plus spécifiquement sur l'opportunité de limiter la demande de reconnaissance à un seul aidant proche par personne aidée ainsi que de prévoir le concours d'un professionnel de la santé.

Etant donné que ladite Commission paritaire n'est à ce jour pas encore composée, l'avis du Conseil national du Travail a été sollicité par le SPF ETCS.

Le présent avant-projet de loi a également été soumis pour avis au Conseil de l'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes, au Conseil consultatif fédéral des aînés et au Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées.

Le Conseil de l'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes s'est, pour sa part, déjà prononcé à l'égard de cet avant-projet de loi dans un avis qu'il a émis le 13 septembre 2013.

Lors de ses travaux, le Conseil national du Travail a pu bénéficier de la collaboration d'un représentant du Secrétaire d'Etat en charge des personnes handicapées ainsi que du SPF ETCS.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Observation préalable du Conseil

Le Conseil constate que la Conseil des Ministres, lors de sa séance du 22 mars 2013, a, entre autre, souhaité recueillir l'avis des partenaires sociaux du non marchand relevant notamment de la Commission paritaire n°337 sur l'avant-projet de loi dont saisine.

Il remarque, aux termes de la saisine, que la Commission paritaire n°337 n'est à ce jour pas encore composée.

Conformément à l'article 38, alinéa 2, de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les Commissions paritaires, il revient, dans ce cas, au Conseil national du travail de s'acquitter de cette mission.

Le Conseil saisit l'occasion qui se présente ainsi à lui pour émettre le souhait que la Commission paritaire n°337 puisse entamer ses activités dans les meilleurs délais.

B. Remarques du Conseil concernant l'avant-projet de loi

Le Conseil a examiné avec attention l'avant-projet de loi qui lui est soumis pour avis. Il a pris connaissance, dans le cadre de ses travaux, de l'avis susmentionné émis par le Conseil de l'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes.

1. Considérations générales

Le Conseil constate, aux termes de l'exposé des motifs qui accompagne l'avant-projet de loi, qu'en Belgique, comme dans la majeure partie des pays européens, les aidants proches jouent un rôle crucial pour l'aide et les soins à apporter aux personnes de notre société qui sont en situation de grande dépendance. Il observe également que ces personnes représentent un peu plus de 4% de la population et que, compte tenu du vieillissement de la population, ce nombre augmentera probablement dans les prochaines années.

Il souhaite exprimer tout son respect à l'égard de cette démarche généreuse qui constitue un engagement social remarquable. Il estime qu'il est en effet utile d'entreprendre une réflexion sur la situation des aidants proches et sur les conséquences en termes de protection sociale qui affecteraient ces personnes qui doivent abandonner leur activité professionnelle ou la réduire fortement afin de prodiguer des soins ou d'apporter leur aide et leur soutien à une personne en situation de grande dépendance.

2. Examen proprement dit de l'avant-projet de loi

Le Conseil remarque, selon les informations qui ont été fournies au cours des travaux en Commission, que le présent avant-projet de loi rencontre une nécessité mise en exergue dans le cadre d'une étude¹ juridique intitulée « Reconnaissance légale et accès aux droits sociaux pour les aidants proches », commanditée en 2009 par le Gouvernement fédéral, selon laquelle il faut d'abord définir le groupe cible avant d'envisager les mesures à adopter.

Il constate que ce texte, qui constitue une première étape, se limite à définir la notion d'aidant proche et à identifier ainsi les personnes qui composent ce groupe cible. Les droits octroyés à ces personnes seront quant à eux définis ultérieurement.

Le Conseil indique que l'examen de ce seul texte ne lui permet pas d'avoir une vue claire et globale sur l'objectif poursuivi par le Gouvernement dans le cadre de cette problématique.

¹ Etude publiée le 31 mai 2010 et réalisée par les Facultés universitaires de Namur, Le Vrije Universiteit Brussel, l'Association des aidants proches et le Kenniscentrum mantelzorg.

Par ailleurs il ne dispose d'aucun élément concernant les mesures concrètes qui seront adoptées afin d'octroyer des droits sociaux aux aidants proches. Il ne peut dès lors juger de leur impact éventuel en matière de droit du travail et de sécurité sociale.

Compte tenu de cette situation, le Conseil estime qu'il n'est actuellement pas en capacité d'apprécier le bien-fondé de la définition et des conditions de reconnaissances établies dans l'avant-projet de loi, sans avoir pu évaluer les mesures qui seront déterminées ultérieurement.

Cependant, compte tenu de l'intérêt qu'il porte à cette problématique, il souhaite, à titre d'exemple, attirer l'attention sur un certain nombre d'éléments.

- a. Le Conseil souligne tout d'abord que cette matière relève tant de la compétence de l'Etat fédéral que des entités fédérées. Il relève notamment que de nombreuses initiatives ont déjà été prises, en particulier par la Région flamande, par rapport aux aidants proches. Il estime dès lors que, dans un souci de cohérence, il est nécessaire que l'élaboration de ce dispositif fasse l'objet d'une concertation avec les entités fédérées de manière à avoir une cohérence des dispositifs mis en place.

En particulier, le Conseil remarque que la définition formulée à l'article 3 de l'avant-projet de loi est beaucoup plus restrictive que celle qui est prévue dans le système du « mantelzorg » mis en place en Région flamande. Il se demande donc si la définition mentionnée dans l'avant-projet de loi correspond bien à la réalité du terrain. Il attire ici l'attention sur le fait qu'une définition trop limitative pourrait exclure certaines activités et pourrait ainsi créer des inégalités entre les aidants proches reconnus et ceux qui ne le sont pas. Le Conseil réitère donc ici son interrogation quant à l'objectif poursuivi par le Gouvernement.

- b. Sans se prononcer plus avant sur le fond, le Conseil souhaite néanmoins relever certaines incohérences dans l'avant-projet de loi

Tout d'abord, il remarque, aux termes de l'article 3, § 3, de l'avant-projet de loi qu'il revient à la mutuelle de l'aidant proche de statuer sur la demande de reconnaissance. Il se demande s'il ne serait pas plus opportun que ce soit la mutuelle de l'aidé qui assure cette mission. Quoi qu'il en soit, il estime que ce choix dépendra du dispositif qui sera finalement adopté.

Par ailleurs, toujours selon la même disposition, le Conseil constate qu'un seul aidant proche peut introduire une demande de reconnaissance par personne aidée. Il s'interroge quant à la raison de cette restriction. En effet, dans la plupart des cas, plusieurs personnes se partagent l'aide à apporter à une seule personne. Par ailleurs, un aidant proche doit également pouvoir se ressourcer et, de temps en temps, être libéré de sa tâche, ce qui ne sera pas possible dans le cas d'un aidant proche « unique ».

- c. Le Conseil constate, aux termes de la note au Conseil des Ministres, que le présent avant-projet de loi ne devrait entraîner aucun impact budgétaire. Il entend souligner que l'éventuel impact budgétaire dépendra des mesures qui seront adoptées ultérieurement, mesures sur lesquelles le Conseil n'a aucune vue actuellement.
- d. Le Conseil se demande par ailleurs si la reconnaissance d'un circuit informel ne risque pas d'engendrer certains effets non voulus.

Il faut en effet veiller à ce que les professionnels de la santé ne se voient pas concurrencer par des personnes non professionnelles qui agissent à titre gratuit.

Il ne faudrait pas non plus que cette reconnaissance donne l'illusion que les services professionnels du secteur de l'aide à domicile et des soins de santé ne sont plus nécessaires, ce qui pourrait engendrer un désinvestissement des pouvoirs publics dans les services collectifs. Or, ceux-ci répondent à des besoins spécifiques et conservent toute leur utilité.

- e. Enfin, le Conseil a pris connaissance de plusieurs propositions de lois actuellement en cours d'examen à la Chambre des Représentants ou au Sénat relatives à ce sujet :
 - Proposition de loi relative à la reconnaissance sociale des aidants proches du 10 février 2011, déposée par J. Fernandez Fernandez et consorts (Doc 53 -1192/001) ;
 - Proposition de loi visant à attribuer une reconnaissance légale et un maintien des droits sociaux aux aidants proches du 27 avril 2011, déposée par M. Gerkens et M. Almaci (DOC 53 -1399/001) ;

- Proposition de loi établissant une reconnaissance des aidants proches du 3 octobre 2011, déposée par C. Fonck (Doc 53 - 1768/001) ;
- Proposition de loi établissant une reconnaissance des aidants proches du 11 janvier 2012, déposée par V. De Bue et consorts (Doc 53 - 1988/001) ;
- Proposition de loi visant à attribuer une reconnaissance légale et un maintien des droits sociaux aux aidants proches du 14 juillet 2011, déposée par Mmes Cécile Thibaut et Mieke Vogels (Doc Sénat 5 - 1172/1).

Le Conseil souhaiterait connaître la position du Gouvernement à l'égard de ces différentes propositions de loi ainsi que la cohérence avec le texte qu'il propose.

x x x

Le Conseil demande à être tenu informé des suites qui seront réservées à la décision du Conseil des Ministres du 22 mars 2013 et à être saisi de l'avant-projet de loi éventuellement adapté ainsi que des arrêtés d'exécution.
