

A V I S N° 2.162

Séance du mardi 28 avril 2020

Proposition de loi instaurant un régime d'emplois d'intégration professionnelle

x x x

## **A V I S N° 2.162**

---

Objet : Proposition de loi instaurant un régime d'emplois d'intégration professionnelle

Par lettre du 4 décembre 2019, Monsieur P. DEWAEL, Président de la Chambre des Représentants, a sollicité l'avis du Conseil national du Travail quant à une proposition de loi (Doc 55 0588/001) instaurant un régime d'emplois d'intégration professionnelle pour les malades et les invalides de longue durée ainsi que pour les personnes en situation de handicap bénéficiant d'une allocation de remplacement de revenus.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil national du Travail a émis le 28 avril 2020, l'avis suivant.

x

x

x

## AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

---

### I. OBJET DE LA SAISINE

Par lettre du 4 décembre 2019, Monsieur P. DEWAELE, Président de la Chambre des Représentants, a sollicité l'avis du Conseil quant à une proposition de loi (Doc 55 0588/001) instaurant un régime d'emplois d'intégration professionnelle pour les malades et les invalides de longue durée ainsi que pour les personnes en situation de handicap bénéficiant d'une allocation de remplacement de revenus.

Ce régime se base sur la mesure instaurée fin 2015 dans l'horeca (plan horeca-flexi-jobs).

Au cours de ses travaux, le Conseil a pu bénéficier de la précieuse collaboration de représentants de l'INAMI, du Collège intermutualiste national (CIN) et du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF ETCS). Il a procédé à un examen de cette proposition de loi à la lumière de leur expertise et des avis du Comité de gestion du Service des indemnités de l'INAMI et du CIN ainsi que du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) et d'une note technique du SPT ETCS.

### II. POSITION DU CONSEIL

#### A. Portée de la proposition de loi

Le Conseil constate que la proposition de loi qui lui a été soumise pour avis vise à introduire un régime d'emplois d'intégration professionnelle, largement basé sur le système des flexi-jobs et ayant, selon les développements, pour objectif de compléter voire renforcer, la législation existante relative à la réintégration des malades et des invalides.

Ces emplois d'intégration professionnelle s'adressent aux indépendants, aux salariés et aux fonctionnaires qui, au moment de leur première occupation dans le cadre de cette mesure, bénéficient d'une allocation de remplacement de revenus (allocation de maladie ou d'invalidité ou une allocation de remplacement de revenus pour les personnes handicapées), et qui ont bénéficié d'une telle allocation au cours des 18 mois écoulés, pendant au moins 12 mois. Cette seconde condition ne s'applique pas aux personnes reconnues comme étant en situation de handicap depuis au moins 12 mois ou lorsque l'occupation s'inscrit dans le cadre d'un « plan de réintégration professionnelle ».

Le travailleur concerné peut être occupé 2000 heures dans le cadre d'un emploi d'intégration professionnelle, au cours d'une période de 24 mois. Ensuite, il peut introduire une demande motivée de prolongation auprès de l'organisme responsable de la gestion de son allocation de remplacement de revenus. Par mois civil, il peut travailler 84 heures au maximum dans le cadre de ce régime.

L'employeur ne peut occuper plus de 20 % de son personnel sous ce régime.

L'organisme chargé de la gestion de l'allocation de revenus perçue par ce travailleur ne doit pas donner son accord préalable mais il doit cependant être informé.

Par ailleurs, l'employeur d'intégration professionnelle qui engage pour la première fois un ou plusieurs des travailleurs susvisés doit s'identifier auprès de l'ONSS préalablement à la première mise au travail dans le cadre d'un contrat d'intégration professionnelle. Une déclaration à l'ONSS doit en outre être établie par l'employeur avant le début de l'exécution de chaque prestation effective.

La proposition de loi détermine en outre les obligations respectives des parties. Ainsi, le travailleur et l'employeur doivent conclure une convention-cadre écrite devant contenir au moins un certain nombre de mentions. Il ne s'agit pas d'un contrat de travail. Toutefois, lorsque le travailleur est intérimaire, la convention-cadre ne doit pas être établie mais les mentions obligatoires susvisées doivent être insérées dans l'intention de conclure un contrat de travail intérimaire, qui doit être constatée par écrit. Toutes les conventions-cadre doivent être consignées dans un registre spécifiques, géré par l'ONSS.

Avant chaque occupation, le travailleur et l'employeur doivent conclure, par écrit ou oralement, un contrat d'intégration professionnelle, pour une durée déterminée.

La durée de chaque période de travail ne peut être inférieure à deux heures et en principe supérieure à huit heures. Au cours de l'exécution de ce contrat, les parties peuvent cependant, de commun accord et une seule fois, raccourcir ou prolonger la durée des prestations convenues. La durée des prestations de travail ne peut cependant dépasser onze heures par jour.

La rémunération ne peut être inférieure à 10,08 euros de l'heure, ce qui correspond au salaire minimum pratiqué dans l'horeca, ni supérieure à 21 euros de l'heure. Le simple et le double pécule de vacances sont compris dans cette rémunération.

Une cotisation patronale de 25 % est due sur toute la rémunération du travailleur, selon l'exposé des motifs. Par ailleurs, le travailleur conserve l'intégralité de son allocation de remplacement de revenus mais une cotisation de sécurité sociale de compensation libératoire est retenue sur la rémunération perçue dans le cadre de l'emploi d'intégration professionnelle. Cette cotisation s'élève à 30 % de la rémunération lorsque l'allocation de remplacement de revenus est supérieure à 1.254 euros par mois. Si cette allocation est égale ou inférieure à ce montant, la cotisation de compensation est fixée à 25 %.

En outre, un précompte professionnel de 15 % est retenu sur la rémunération imposable.

#### B. Examen de la proposition de loi

Le Conseil a procédé à un examen de la proposition de loi en prenant connaissance des avis du Comité de gestion du Service des indemnités de l'INAMI, du CIN et du CSNPH et d'une note technique du SPF ETCS. Il a également été informé par la Cour des comptes que cette dernière lui transmettra son avis quant à l'incidence budgétaire de cette proposition de loi, dès qu'il sera disponible.

Il estime indispensable de mettre en avant les éléments essentiels de ces avis avant de se prononcer sur le fond.

##### 1. Avis du Comité de gestion du Service des indemnités de l'INAMI

- a. Le Conseil constate que le Comité de gestion souligne qu'il accueille positivement toutes les mesures de promotion de la réintégration socio-professionnelle. Chaque membre du Comité de gestion soutient l'importance d'un retour volontaire au travail pour les assurés sociaux qui sont victimes d'un problème de santé déterminé.

Dans ce cadre, le Comité de gestion se réfère aux discussions menées au sein du Conseil national du Travail en matière de réintégration et qui ont abouti à de nombreux avis<sup>1</sup>.

- b. Le Comité de gestion remarque ensuite que le texte même de la proposition de loi ne correspond pas toujours avec ce qui est décrit dans l'exposé des motifs ou le commentaire des articles. Ainsi, par exemple, le Comité de gestion note que le commentaire portant sur l'article 19 de la proposition de loi ainsi que l'exposé des motifs mentionnent une possible cotisation patronale tandis que le texte même de cette disposition ne fixe aucune cotisation patronale. De même, l'exposé des motifs (page 9) indique qu'il est interdit au travailleur d'occuper un emploi d'intégration professionnelle chez un employeur avec qui il est encore lié par un contrat de travail et chez un employeur avec lequel il a été lié par un contrat de travail au cours des douze mois précédents, alors que le texte de la proposition de loi ne prévoit toutefois pas une telle interdiction.
- c. En outre, plusieurs aspects (pratiques) doivent encore être exécutés par arrêté royal, comme par exemple la détermination des modalités précises de la procédure pour pouvoir exercer un emploi d'intégration professionnelle plus de 24 mois, de telle sorte que le Comité de gestion ne peut pas encore juger ces éléments, non sans importance, dans le cadre de son avis.
- d. Le Comité de gestion constate que la proposition de loi introduit un système complètement nouveau à côté des possibilités de réintégration existantes dans l'assurance indemnité, ce qui rend le sujet plus complexe pour tous les acteurs concernés par la réintégration des ayants droits reconnus en incapacité de travail (comme les assurés sociaux, les employeurs, les mutualités, les médecins-conseils, les conseillers en prévention-médecins du travail). Le système proposé ne facilite donc nullement l'accès aux différents mécanismes de réintégration puisque pour chaque système des conditions fortement différentes seraient d'application.

A cet égard, se pose également la question si, comme la prévoit la proposition de loi, « bénéficiaire d'une allocation d'incapacité de travail » constitue une condition d'admissibilité adaptée dans ce contexte. En effet, le Comité de gestion se demande quelles seraient notamment les conséquences concrètes d'un refus des allocations d'incapacité de travail par suite d'une interdiction de cumul avec un autre avantage.

---

<sup>1</sup> Avis n° 1.923 du 24 février 2015, avis n° 1.984 du 7 juin 2016, avis n° 2.090 du 26 juin 2018, avis n° 2.099 du 29 septembre 2018 et avis n° 2.108 du 18 décembre 2018.

Le non-respect de certaines conditions peut en outre avoir de lourdes conséquences pour les ayants droit reconnus en incapacité de travail (comme par exemple la qualification de l'emploi exécuté dans le cadre du système des emplois d'intégration professionnelle comme une « activité non autorisée » pendant la période d'incapacité de travail et donc la récupération des allocations allouées pour les jours ou période de travail). Or, vu leur (longue) situation de santé affaiblie, ces travailleurs forment un groupe cible extrêmement vulnérable.

- e. En comparaison avec la possibilité actuelle d'autorisation par le médecin conseil de reprendre le travail pendant la période d'incapacité de travail<sup>2</sup>, le système des emplois d'intégration professionnelle ne prévoit pas que le médecin conseil vérifie la compatibilité de l'exercice de cet emploi d'intégration professionnelle avec l'affection de l'assuré social reconnu en incapacité de travail. En effet, suivant la proposition de loi, il suffit que le travailleur en voie d'intégration professionnelle informe l'institution qui gère l'allocation de remplacement de revenus.

Le fait de ne plus prévoir un certain contrôle par le médecin conseil, qui remplit un rôle central dans la réintégration de l'ayant droit reconnu en incapacité de travail et qui est compétent pour, aussi pendant l'exécution de l'emploi d'intégration professionnelle, évaluer l'état de l'incapacité de travail, crée en outre une grande incertitude quant aux critères d'évaluation à prendre en compte (article 100, § 1 ou § 2 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994), ce qui n'est pas acceptable pour le Comité de gestion.

---

<sup>2</sup> Cf. article 100, § 2 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

- f. En outre, pour le Comité de gestion, le risque est important que le système proposé d'emplois d'intégration professionnelle vienne en concurrence avec les mesures déjà existantes. Les différentes règles de cumuls qui seraient applicables, pourraient alors donner lieu au choix de certains systèmes uniquement en fonction de leur impact financier. Lors d'une reprise du travail qui ne dépasse pas 1/5<sup>ème</sup> d'une occupation à temps plein, la règle actuelle de cumul<sup>3</sup> présente toujours plus d'avantages pour l'ayant droit reconnu en incapacité de travail. Si l'intéressé, avec l'autorisation du médecin conseil, exerce une activité, l'allocation n'est même pas diminuée, si cette activité n'atteint pas les 1/5<sup>e</sup> d'un emploi à temps plein et les cotisations sociales normales (en principe 13,07 %) sont dues. Le travailleur en voie d'intégration professionnelle peut, suivant la proposition de loi, intégralement cumuler ses allocations d'incapacité de travail avec le salaire résultant de son emploi d'intégration, quel que soit son volume de travail mais une plus haute cotisation compensatoire et libératoire est due (25 % ou 30 % dépendant du montant mensuel de l'allocation d'incapacité de travail), à charge de ce travailleur.

Or, concernant le montant pivot mentionné dans la proposition de loi, de 1.254 euros, permettant de fixer le taux de la cotisation compensatoire, il n'est pas clair s'il s'agit d'un montant brut ou bien d'un montant net. Compte tenu de la hauteur faible de ce montant pivot, le Comité de gestion estime que pour un grand nombre d'assuré sociaux, le taux le plus élevé serait d'application alors même que la rémunération des emplois d'intégration est déjà limitée par la proposition de loi.

Ensuite, la réalisation concrète de l'un des objectifs de la proposition de loi, à savoir éviter que la combinaison des revenus générés par un emploi d'intégration professionnelle et l'allocation d'incapacité de travail soit supérieure à la rémunération d'un emploi régulier (page 9 de l'exposé des motifs), est incertaine. En effet, compte tenu de la grande différence dans le montant de l'allocation d'incapacité de travail allouée (en particulier aussi tenant compte de la garantie d'une allocation minimale à partir du premier jour du septième mois de l'incapacité primaire), cet objectif ne sera pas toujours atteint.

---

<sup>3</sup> Cf. article 230 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.



- g. Enfin, le Comité de gestion souligne que pour l'exécution concrète du système d'emplois d'intégration, au niveau technique divers nouveaux flux de données devraient être créés et que les flux existants devraient être adaptés. L'implémentation du cadre technique pour, entre autres, la vérification des conditions en matière de durée de bénéfice des allocations de garanties de revenus ou du montant de ces allocations pour déterminer le taux de la cotisation compensatoire, exige du temps et a pour conséquence de présenter en outre un coût supplémentaire important pour tous les acteurs concernés (comme les institutions d'assurance, les employeurs et leurs mandataires (secrétariats sociaux), l'INAMI et l'ONSS, la DG personnes handicapées du SPF Affaires sociales...).

Afin que ce système puisse correctement être appliqué, le Comité de gestion remarque en outre que les informations requises devraient être injectées très rapidement dans le réseau pour qu'elles puissent être disponibles pour tous les acteurs, ce qui ne semble pas toujours faisable.

En effet, cette disponibilité « à temps » est en particulier nécessaire pour la détermination du montant de la cotisation compensatoire qui est liée au montant mensuel de l'allocation d'incapacité de travail due. Selon le Comité de gestion, ce lien mènerait en outre en pratique à des problèmes importants d'application, puisqu'une régularisation des allocations d'incapacité de travail peut avoir pour conséquence que le montant pivot serait bien ou ne serait plus dépassé. Une telle modification nécessiterait que l'employeur passe un temps certain afin de déterminer le nouveau montant de la cotisation compensatoire, ce qui a ensuite un impact sur le montant net de la rémunération due au travailleur en emploi d'intégration.

- h. En conclusion, le Comité de gestion formule unanimement un avis négatif contre la proposition de loi qui lui a été soumise pour avis.

Au lieu de mettre en place un tout nouveau système complexe et sur lequel se posent des questions fondamentales quant à sa précise plus-value en comparaison avec les mesures existantes de réintégration, le Comité de gestion estime plutôt qu'une réflexion globale est nécessaire dans le cadre de l'actuel article 100, § 2 précité de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 (travail autorisé) et de l'article 230 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 susvisé (règles de cumul).

Dans le cadre de cette réflexion, les analyses nécessaires pourront avoir lieu pour que les conditions d'exercice d'une reprise du travail comme visée par la loi coordonnée du 14 juillet 1994 susmentionnée soient élargies (ce qui permet un dialogue avec le médecin conseil avec par conséquent une garantie du caractère multidisciplinaire de la mesure) et pour adapter les règles de cumul applicables.

En outre, et comme le prévoit la proposition de loi, le Comité de gestion estime opportun, dans le cadre de cette réflexion globale, de pouvoir réfléchir aux incitants nécessaires auxquels les employeurs pourraient prétendre pour la mise en œuvre des mesures de réinsertion socio-professionnelle qui sont déjà applicables en assurance maladie-invalidité. Il importe qu'il s'agisse au niveau pratique, de mesures simples à mettre en œuvre et cohérentes avec le système qui existe déjà.

## 2. Avis du Collège intermutualiste national (CIN)

Les organismes assureurs ont également été consultés par la Commission des affaires sociales. Leur avis suit les mêmes lignes que celui de l'INAMI.

Les remarques des différents organismes assureurs convergent et portent tant sur les problèmes posés par le contenu de la proposition que sur l'impact négatif de celle-ci sur le fonctionnement des mutualités.

Il s'agit à nouveau d'une mesure de réintégration s'ajoutant aux autres régimes existants, ce qui complexifie donc encore la situation. Aucune attention n'est accordée au suivi, ni à une réintégration à part entière et effective (contact entre le médecin-conseil, le médecin du travail et l'employeur). Il est permis de se demander quel est le rôle des mutualités dans ce cadre.

La proposition de loi prévoit qu'un emploi d'intégration professionnelle est considéré comme une activité autorisée, ce qui risque de vider de leur substance les règles prévues à l'article 100, § 2 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 (autorisation par le médecin-conseil de la mutualité) et à l'article 230, § 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (règle anti-cumul en cas de revenu et indemnité de maladie). Il est permis de se demander quel est le rôle du médecin-conseil dans ce nouveau régime, étant donné qu'il doit uniquement être informé et qu'il ne peut marquer ni son approbation ni son refus. En effet, les organismes assureurs considèrent que le médecin-conseil doit pouvoir apprécier l'aptitude médicale d'une personne qui entamera une activité pendant sa maladie. Cela vaut certainement dans le cas d'un emploi d'intégration professionnelle tel que prévu dans la proposition de loi, où l'occupation peut aller jusqu'à 84 heures par mois ou 20 heures par semaine, ce qui ne constitue pas une occupation légère. En outre, la problématique des possibles conséquences pour l'intéressé de l'information du médecin-conseil n'a pas été prise en compte. En effet, si le médecin devait juger que l'intéressé ne peut plus être considéré comme en incapacité de travail, cela entraînerait la perte de la reconnaissance et de l'allocation d'incapacité, et il n'y aurait par conséquent plus de base pour recourir à un emploi d'intégration professionnelle.

De surcroît, le fait que ce nouveau régime existe de manière neutre à côté des régimes existants soulève la question de sa nécessité ou de sa valeur ajoutée, ainsi que de son articulation par rapport aux autres régimes (y a-t-il par exemple un régime qui a la priorité sur un autre ?).

Par ailleurs, il n'est pas précisé quelles sont les données supplémentaires relatives aux allocations qu'il faut transmettre au fisc en vue de bénéficier d'un régime favorable sur le plan fiscal, comme le souhaite le législateur. Les organismes assureurs se demandent si cela n'accroîtra pas la complexité administrative non seulement pour les mutualités mais aussi pour les assurés.

Les organismes assureurs sont plutôt partisans d'une simplification/révision des régimes existants, étant donné que ceux-ci proposent déjà un cadre solide, offrant un suivi suffisant.

Selon les organismes assureurs, il existe aussi des interrogations pour le travailleur concerné, car la proposition prévoit la possibilité d'un contrat écrit ou oral avec l'obligation d'une déclaration Dimona.

Le régime n'est autorisé que pour un nombre très limité d'heures, à savoir 84 heures par mois et 2.000 heures sur deux années. Il est permis de se demander si cela constitue un tremplin vers une véritable réintégration.

Selon les organismes assureurs, une discrimination pourra également voir le jour entre les assurés, pour lesquels, selon le système dans lequel ils travaillent, des avantages financiers plus ou moins importants seront prévus, avec le maintien ou non de l'allocation, des montants différents, et un suivi ou non.

En outre, il s'agit ici d'un public cible fragilisé (malades de longue durée qui ont reçu une indemnité de maladie ou d'invalidité pendant au moins 12 mois au cours des 18 mois écoulés et personnes en invalidité) qui, même avec l'accompagnement nécessaire, est déjà difficile à mener à l'emploi. Un accompagnement et un soutien suffisants sont donc nécessaires, ce qui, selon les organismes assureurs, n'est pas prévu dans la proposition de loi.

Il s'agit par ailleurs également d'un statut vide, qui concerne une occupation avec un nombre limité d'heures (un maximum de 84 heures par mois et de 2.000 heures sur deux années), ne comportant aucune garantie qu'un emploi régulier en découlera pour l'intéressé, car aucune condition n'est posée à cet égard. Il est permis de se demander si cela constitue un tremplin vers une véritable réintégration.

Les organismes assureurs considèrent qu'en raison de l'exclusion d'un emploi d'intégration professionnelle auprès de l'employeur avec lequel le travailleur est encore lié par un contrat de travail, l'emploi d'intégration professionnelle fait également peser un risque sur ce contrat de travail, qui a entre-temps été suspendu.

Il y a un manque de clarté pour le travailleur, car il est possible de conclure tant un contrat écrit qu'un contrat oral, mais il doit toujours y avoir une déclaration Dimona.

Les organismes assureurs estiment que le système séparé de cotisations sociales (25 % ou 30 %), en compensation de la non-diminution de l'allocation et en lien avec un régime fiscal favorable pour le travailleur, est également une source de confusion. Le travailleur ignore ce que lui rapporte le fait de travailler.

Il existe également des interrogations quant à la manière dont les cotisations sociales s'articulent avec les réductions structurelles de cotisations.

Finalement, le nouveau régime crée de facto une sorte de flexi-job avec un accord-cadre.

Les organismes assureurs sont partisans d'une réintégration offrant une sécurité et des incitants financiers suffisants pour toutes les parties concernées, employeur et travailleurs, mais ils sont opposés à l'actuelle proposition de loi.

3. Avis du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) (avis n° 2020-2 du 21 janvier 2020)

Le CSNPH relève qu'il s'est déjà prononcé au sein d'un avis n° 2018-07 sur une proposition de loi quasi identique à la proposition de loi instaurant un régime d'emplois d'intégration professionnelle. Il maintient donc sa position négative.

Il estime en effet que la proposition de loi instaurant un régime d'emplois d'intégration professionnelle vise à instaurer un système de travail qui peut créer une précarité et qui pose des problèmes à différents niveaux.

Ainsi, l'emploi d'intégration professionnelle ne constitue pas un véritable travail mais un système permettant de cumuler les indemnités ou allocations avec un faible complément salarial. Le CSNPH estime ce mécanisme démotivant pour les personnes en situation de handicap qui perçoivent une allocation de remplacement de revenus (ARR). En effet, ces personnes ne relèvent pas de la sécurité sociale et la proposition de loi n'ouvre également aucun droit en sécurité sociale pour ces personnes. Le CSNPH souligne par ailleurs qu'une cotisation de 25 % (ou de 30 %) est retenue sur leur rémunération, au bénéfice de la sécurité sociale, alors même qu'elles n'en bénéficient pas et que les travailleurs occupés dans le circuit ordinaire du travail sont soumis à une cotisation de 13,07 %.

En outre, dans le régime actuel des allocations et indemnités, le cumul de celles-ci avec un revenu professionnel n'est pas neutre. Ce cumul est conditionné à des plafonds, ce qui crée le risque de perdre tout ou partie des allocations ou indemnités.

Le CSNPH regrette également d'une part que cette proposition de loi ne donne pas aux personnes en situation de handicap ou malades un accès au même cadre protecteur du contrat de travail, comme pour les autres travailleurs et d'autre part, la flexibilité du système envisagé. Cette flexibilité crée le risque pour le travailleur d'être appelé le jour même, pour une prestation de travail courte ou très longue. En outre, se pose la difficulté d'intégrer cette flexibilité dans un trajet de soins. Le CSNPH soulève également la question du respect de la vie privée dans ce cadre.

Par ailleurs, le CSNPH relève que la proposition de loi prévoit un dispositif qui s'écarte des dispositions applicables en matière de Dimona et se demande si l'ONSS a été consulté.

Ensuite, le CSNPH constate que l'accord du médecin traitant ou du médecin-conseil n'est pas requis pour entamer un emploi d'intégration professionnelle. Le CSNPH relève qu'une personne en situation de handicap vit souvent en situation de pauvreté et s'inquiète de voir ces personnes accepter une telle forme de travail alors que leur état de santé ne devrait pas le permettre.

Le CSNPH souligne également qu'il existe déjà une réglementation portant sur la remise au travail et que celle-ci pourrait être élargie aux allocataires de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées. Les procédures existantes devraient gagner en souplesse tout en maintenant un volet protecteur et faire en sorte que la reprise du travail participe aussi à l'épanouissement de la personne. Les moyens humains devraient en outre être donnés afin d'assurer un accompagnement des personnes malades et en situation de handicap.

Le CSNPH remarque en outre que la proposition de loi vise les bénéficiaires de l'ARR mais pas ceux de l'allocation d'intégration (AI) qui sont pourtant également victimes d'exclusion dans l'emploi.

Le CSNPH relève également qu'une évaluation serait prévue par une équipe multidisciplinaire mais que sa composition, son rôle, ses pouvoirs et l'autorité dont elle dépend ne sont pas précisés. Il constate également que les développements indiquent que les emplois d'intégration professionnelle pourraient déboucher sur 10 % de travail effectif mais sans que cette affirmation ne soit étayée.

Le CSNPH demande que les travailleurs en situation de handicap soient traités comme des travailleurs à part entière. Il considère que les législations existantes devraient être évaluées et améliorées et que les régimes de remise au travail nécessitent des moyens et un engagement des employeurs pour élargir l'emploi aux personnes en situation de handicap.

#### 4. Note technique du SPF ETCS

Le SPF ETCS a réalisé une note technique, c'est-à-dire de faisabilité et d'applicabilité de la proposition de loi, tenant compte de ses domaines de compétences.

- a. Le SPF ETCS examine en premier lieu la législation existante. Il rappelle ainsi que la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail règle entre autres le contrat de travail pour une durée déterminée, qui doit être constaté par écrit pour chaque travailleur individuellement, au plus tard au moment de l'entrée en service de celui-ci, sauf dans les secteurs et pour les catégories de travailleurs où cette forme de contrat de travail est admise par une convention collective de travail rendue obligatoire par le Roi (article 9).

En outre, lorsque les parties ont conclu plusieurs contrats de travail successifs pour une durée déterminée sans qu'il y ait entre eux une interruption attribuable au travailleur, elles sont censées avoir conclu un contrat pour une durée indéterminée, sauf si l'employeur prouve que ces contrats étaient justifiés par la nature du travail ou par d'autres raisons légitimes (article 10).

Cette dernière disposition résulte de la Directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée qui impose aux Etats membres de prendre des mesures pour lutter contre les conséquences du recours aux contrats de travail successifs lorsque l'objectif poursuivi n'est pas justifié.

Le SPF relève ensuite que cette même loi relative aux contrats de travail contient une disposition en matière de suspension du contrat de travail en cas de maladie ou d'accident (article 31). Une incapacité de travail qui est uniquement de nature temporaire, n'entraîne pas la rupture du contrat de travail (article 26). En cas d'incapacité de travail définitive, il ne peut être mis fin au contrat de travail pour cause de force majeure qu'après le suivi du trajet de réintégration du travailleur qui ne peut exercer définitivement le travail convenu, établie en vertu de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (article 34).

Enfin, la loi du 3 juillet 1978 susvisée prévoit un dispositif de reprise progressive du travail, auprès du même employeur ou d'un autre employeur (article 31/1 et article 52, § 5 et 73/1).

- b. Le SPF ETCS constate ensuite, dans le cadre de son examen du contenu de la proposition de loi, que cette dernière introduit une nouvelle forme de contrat de travail, le contrat d'intégration professionnelle, qui est régi par les dispositions de la loi du 16 mars 1971 sur le travail et de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, sauf les dispositions particulières prévues par la proposition de loi. Au préalable, une convention-cadre doit être conclue.

Le contrat d'intégration professionnelle est un contrat de travail de durée déterminée mais en dérogation à l'article 9 de la loi du 3 juillet 1978 précitée, il peut également être conclu oralement.

Au cours de l'exécution du contrat d'intégration professionnelle, les parties peuvent de commun accord convenir, une seule fois par période de travail, de raccourcir ou de prolonger les prestations convenues. Un tel accord n'est possible que pour les prestations futures et équivaut à un nouveau contrat d'intégration professionnelle.

Pour autant que les conditions d'admissibilité restent remplies, la proposition de loi ne fixe aucune limitation quant au nombre maximal de contrats d'intégration professionnelle pouvant être conclus. Il est donc explicitement dérogé à la règle de l'article 10 de la loi du 3 juillet 1978 susvisée qui porte sur la conclusion de contrats de travail à durée déterminée successifs.



Le SPF ETCS relève que les conditions salariales et de travail sont identiques pour les travailleurs occupés dans le cadre d'un contrat d'intégration professionnelle et les travailleurs réguliers et que par conséquent, le salaire minimum doit être respecté et des droits sociaux sont bâtis. Le travailleur en intégration professionnelle conserve intégralement son allocation de remplacement de revenus mais une cotisation spéciale compensatoire de sécurité sociale est retenue sur la rémunération d'intégration professionnelle.

Enfin, en dérogation à l'article 23 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, la durée de chaque période de travail ne peut, en principe, être inférieure à deux heures alors que l'article 23 de la loi du 16 mars 1971 vise des périodes minimales de trois heures. En outre, les parties peuvent convenir, de commun accord, de raccourcir ou de prolonger les prestations convenues, une seule fois par période de travail.

- c. Le SPF ETCS procède ensuite à l'analyse de la proposition de loi. Il note que selon les auteurs de celle-ci, le recours aux emplois d'intégration professionnelle serait neutre au regard de la législation existante en matière de reprise du travail avec ou non un travail adapté, ainsi que par rapport au système existant de réintégration socio-professionnelle.

Le SPF ETCS constate cependant que la proposition de loi soulève un certain nombre de questions en ce qui concerne la cohérence avec la législation existante et son impact sur celle-ci.

Ainsi, les emplois d'intégration professionnelle pourraient être exercés par exemple, par des travailleurs malades de longue durée, déjà liés par un contrat de travail avec un employeur dont l'exécution est suspendue en raison de la maladie. La proposition de loi prévoit qu'un employeur d'intégration professionnelle ne peut pas mettre un terme à des contrats de travail en cours pour les remplacer par des emplois d'intégration professionnelle (article 8). En principe, il est donc possible pour un employeur d'occuper un de ses travailleurs qui est malade de longue durée via un contrat d'intégration professionnelle pour autant qu'il ne mette pas fin au contrat de travail déjà existant (bien que suspendu).

Il serait alors plus intéressant pour l'employeur, compte tenu de la plus grande flexibilité du système des emplois d'intégration professionnelle, de choisir de recourir à ce dernier en lieu et place du dispositif de reprise progressive introduit début 2017 par l'article 31/1 précité de la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail. De ce point de vue, le régime que les auteurs de la proposition de loi souhaitent introduire est moins neutre qu'ils ne l'indiquent.

La question se pose également des conséquences de la conclusion de contrats d'intégration professionnelle avec un autre employeur, lorsque le travailleur concerné est toujours lié par un contrat de travail avec son employeur d'origine. En particulier, il convient de tenir compte du fait que si ce travailleur est à nouveau apte à travailler, il doit en principe reprendre le travail auprès de cet employeur d'origine. Or, la proposition de loi reste vague sur ce point.

De plus, le SPF ETCS relève une contradiction interne. En effet, la proposition de loi prévoit que la loi sur le travail reste d'application aux contrats d'intégration professionnelle, sauf si elle fixe des dispositions dérogatoires. Or, la proposition de loi ne déroge pas explicitement aux règles quant à l'obligation de travailler selon les horaires fixés par le règlement de travail (article 38 bis de la loi sur le travail susvisée et article 6, § 1<sup>er</sup> de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail). En outre, la proposition de loi prévoit que les parties peuvent, même au cours d'une journée de travail, convenir de commun accord de raccourcir ou de prolonger les prestations convenues. Ceci contredit l'application des dispositions légales susvisées et rend impossible le contrôle de la correcte application de la législation sur la durée du travail par les services d'inspection. La proposition de loi prévoit que si les parties décident de commun accord d'écourter ou de prolonger les prestations convenues durant une période de travail, cette modification doit être mentionnée dans les 24 heures dans une déclaration à l'ONSS. Le SPF ETCS estime que l'ONSS n'est pas l'instance appropriée pour exercer un contrôle du respect de la durée du travail, et certainement pas a posteriori.

Enfin, le SPF ETCS souligne qu'au niveau des entités fédérées, des mesures ont déjà été adoptées afin d'intégrer les personnes en situation de handicap ou souffrant d'une limitation au travail sur le marché du travail. La proposition de loi semble donc chevaucher des mesures régionales, ce qui rendrait encore plus complexe pour les employeurs la connaissance des mesures existantes. Le SPF ETCS estime donc approprié de procéder à une concertation avec les Régions et Communautés.

- d. En conclusion, le SPF ETCS indique que bien que les objectifs poursuivis par la proposition de loi soient louables, cette dernière soulève néanmoins un certain nombre de questions importantes quant à sa cohérence avec les règles et initiatives déjà existantes.

### C. Position du Conseil

Faisant suite à l'examen des avis et note technique susvisés, dont il partage les conclusions et préoccupations, le Conseil a constaté que la proposition de loi qui lui a été soumise pour avis soulève un grand nombre de problèmes et d'interrogations en matière de droit du travail et de sécurité sociale, de documents sociaux, de fiscalité et en matière budgétaire. Il rappelle quant à ce dernier point que l'avis de la Cour des comptes est encore attendu. En outre, selon ces avis et note technique, la proposition de loi comporte des dispositions peu claires, voire inapplicables.

Le Conseil relève en outre que la proposition de loi a pour objectif, selon les développements, de compléter les dispositifs existant en matière de réintégration au travail des malades et invalides. Le Conseil s'interroge sur l'interaction et la compatibilité du régime d'emplois d'intégration professionnelle envisagé par la proposition de loi avec les systèmes de retour au travail déjà existants, tant au niveau fédéral que régional et communautaire, régime qui complexifierait encore plus la situation des différents acteurs intéressés et poserait des problèmes de cohérence et de praticabilité. Le Conseil estime qu'il n'est pas opportun de créer un régime supplémentaire et concurrent à ces systèmes. Il se réfère à cet égard principalement à la reprise d'un travail adapté avec l'autorisation du médecin conseil (« travail autorisé ») au cours d'une période d'incapacité de travail, telle que prévue par l'article 100, § 2 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Le Conseil souligne qu'il soutient fermement le retour au travail volontaire des personnes présentant un problème de santé et des personnes en situation de handicap, comme le démontrent ses avis en la matière (avis n° 1.923 du 24 février 2015, avis n° 1.984 du 7 juin 2016, avis n° 2.090 du 26 juin 2018, avis n° 2.099 du 29 septembre 2018 et avis n° 2.108 du 18 décembre 2018). Ces avis mettent en avant plusieurs principes fondamentaux qui doivent soutenir tout processus de retour au travail et qui ne se retrouvent pas dans la proposition de loi, voire sont malmenés par celle-ci.

Le Conseil ne peut par conséquent soutenir cette proposition de loi en l'état et souhaite émettre un avis négatif sur cette proposition.

Compte tenu de la complexité de la thématique du retour au travail volontaire des personnes malades et de sa volonté de privilégier une réflexion globale et éclairée, le Conseil poursuit par ailleurs ses travaux quant à une optimisation des processus de retour au travail dans le respect des principes qu'il a fixés dans ses avis susmentionnés.

-----