

Un délai d'attente bien (trop) long pour le versement de l'allocation d'invalidité aux Pays-Bas

Citation for published version (APA):

Montebovi, S. (2024). Un délai d'attente bien (trop) long pour le versement de l'allocation d'invalidité aux Pays-Bas. *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, (3), 332-337. <https://journals.openedition.org/rdctss/9043>

Document status and date:

Published: 01/01/2024

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 16 Jan. 2025

SASKIA MONTEBOVI

PROFESSEURE ADJOINTE EN DROIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE MAASTRICHT

UN DÉLAI D'ATTENTE BIEN (TROP) LONG POUR LE VERSEMENT DE L'ALLOCATION D'INVALIDITÉ AUX PAYS-BAS

Aux Pays-Bas, le régime d'invalidité est foncièrement différent de celui des autres pays de l'UE et du reste du monde. Il soulève deux principales difficultés : en premier lieu, ce système, fondé sur la Loi WIA¹ est très strict, et repose sur des critères théoriques qui ne sont pas toujours équitables ; en second lieu, le délai d'attente pour l'obtention de la prestation est très long, de 104 semaines. C'est pourquoi de nombreuses critiques ont été exprimées à son sujet, ceci depuis son introduction en 2004. Ce n'est pas seulement au niveau national que le régime d'invalidité de la Loi WIA paraît poser problème, mais aussi dans les situations transfrontalières, vis-à-vis des travailleurs migrants.

Cet article apporte un éclairage supplémentaire sur la législation actuelle et les difficultés qu'elle pose, mais aussi sur les situations transfrontalières et l'impact de l'affaire Vester (C-134/18) vis-à-vis des travailleurs migrants.

Après avoir présenté le régime d'invalidité aux Pays-Bas **(I)** et analysé les principaux problèmes que celui-ci pose **(II)**, nous étudierons les projets de réforme récents du législateur, puis le changement de politique concernant les situations transfrontalières **(III)**. Dans cet article, les termes « invalidité », « incapacité » et « handicap » sont utilisés indifféremment.

I - LA LOI WIA : LE RÉGIME D'INCAPACITÉ DE TRAVAIL DE LONGUE DURÉE DES SALARIÉS

Un nouveau système d'invalidité est attendu depuis bien longtemps. Les appels au changement proviennent de l'ensemble de la société : des salariés concernés aux politiciens, en passant par les organismes publics officiels, les tribunaux, les médecins, les universitaires, les avocats et les employeurs. Le système fait l'objet d'un examen minutieux depuis son introduction en 2004. Et au fil des ans, les critiques n'ont cessé de croître. En novembre 2022, le Ministre des affaires sociales a nommé une Commission spéciale (OCTAS) chargée d'examiner la loi controversée et de proposer des alternatives². En février 2024, l'OCTAS a présenté son rapport au ministre et au public. On ne sait pas encore ce que le nouveau gouvernement (élu en juillet 2024) fera de ces propositions de changements, si tant est qu'il en fasse quelque chose.

1 « Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen » (Wet WIA). La traduction française serait : « Loi sur le travail et les revenus selon la capacité de travail (WIA) ». Ce n'est donc pas le *handicap* qui est le facteur déterminant, mais la *capacité* de travail restante.

2 OCTAS signifie « onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel », c'est-à-dire « commission indépendante sur l'avenir du régime d'incapacité ». Voir aussi : <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie/commissies/octas>

Un bref aperçu du système juridique néerlandais concernant la maladie et l'invalidité est nécessaire pour comprendre les enjeux que pose la Loi WIA. L'une des principales caractéristiques, semblable à celle d'autres pays, est bien sûr la distinction entre l'incapacité de travail de courte durée et celle de longue durée.

A - INCAPACITÉ DE TRAVAIL DE COURTE DURÉE

Aux Pays-Bas, l'*incapacité de travail de courte durée* - appelée « maladie » - dure au maximum 2 ans. Durant ces 104 semaines, l'employeur est tenu de maintenir le salaire du bénéficiaire. Le montant minimum légal s'élève à 70% du salaire, mais en pratique, de nombreux employeurs versent 100% la première année, puis réduisent le montant à 90%, 80% ou 70%. Le pourcentage exact est fixé dans la convention collective ou individuelle. Deuxième obligation de l'employeur : mettre en place un plan de réintégration du salarié et soutenir ce dernier durant son absence afin qu'il puisse reprendre le travail. Le médecin du travail joue un rôle crucial dans ce processus de réintégration, même si, officiellement, c'est l'employeur qui prend l'initiative et non le médecin. Le salarié, quant à lui, est tenu - en échange du maintien de son salaire - de coopérer avec l'employeur (ou plutôt, le médecin) et le délégué à la réintégration en vue de sa reprise du travail. L'option préférée consiste à réintégrer le poste occupé précédemment, mais des ajustements peuvent être apportés et il est même possible d'envisager d'exercer un autre emploi, au service d'un autre employeur.

Le régime du maintien de salaire pendant l'arrêt maladie est fondé sur le contrat de travail (droit civil), il est donc parfois qualifié de régime maladie privée. Il y a également le régime public, assuré par l'État et qui sert de filet de sécurité. A ce titre, et concernant les incapacités de courte durée, seuls les salariés n'ayant pas (ou plus) d'employeur peuvent se prévaloir de la Loi sur les indemnités maladie. Cette loi est mise en œuvre par l'UWV³, l'organisme public officiel responsable des prestations de maladie, de chômage et d'invalidité. La Loi sur les indemnités maladie prévoit un revenu de remplacement de 70% du salaire, au lieu des 100% habituellement versés par l'employeur.

Si l'incapacité se prolonge et approche les 104 semaines, l'UWV prend le relais et convoque la personne concernée à un examen médical et professionnel. Un médecin de l'UWV procède à l'examen médical, tandis qu'un spécialiste de l'emploi et du marché du travail procède à l'examen professionnel.

B - INCAPACITÉ DE TRAVAIL DE LONGUE DURÉE

Ce n'est qu'après l'examen médical et professionnel que l'UWV décide si le salarié concerné répond aux critères d'éligibilité de la Loi WIA. Cette loi est connue pour sa complexité. Elle est même décrite comme un véritable « casse-tête » car les gens ne savent pas toujours s'ils ont ou non droit à des prestations, ni pendant combien de temps⁴. En effet,

-
- 3 UWV signifie « *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* » (Institut de gestion des assurances pour les travailleurs salariés). Il s'agit de l'organisme public qui s'occupe de tous les régimes de salariés. Le bureau des impôts est responsable de la perception de toutes les primes d'assurance des salariés.
 - 4 Voir le rapport de l'OCTAS : <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/02/29/octas-presenteert-varianten-om-arbeidsongeschiktheidsstel-te-vereenvoudigen>

la Loi WIA se caractérise par une évaluation théorique du taux d'invalidité, des exigences strictes en matière de réemploi, et la compensation des prestations versées avec d'autres revenus.

Une brève énumération des principaux aspects de la Loi WIA permettra de mieux comprendre les enjeux (énoncés au point II) :

1. Deux conditions principales doivent être remplies pour bénéficier du régime WIA :
 - a) La personne ne sait pas exercer son activité professionnelle correctement ou ne sait exercer aucune activité professionnelle en raison d'une maladie ou d'un accident de travail.
 - b) La personne ne sait pas maintenir son salaire en raison d'une maladie professionnelle.
2. Le taux d'incapacité est d'au moins 35%.
3. L'évaluation du taux d'invalidité est théorique et repose sur des fondements économiques. Autrement dit, l'UWV ne vérifie pas le degré d'incapacité d'une personne, mais la « capacité de gain restante ». Ainsi, pour une même maladie professionnelle ou un même accident du travail, le salarié percevant un revenu élevé aura un manque à gagner plus grand que le salarié dont le revenu est plus faible. La personne ayant le revenu le plus élevé bénéficiera donc d'une prestation plus importante.
4. L'indemnité WIA comprend deux volets : l'allocation IVA et l'allocation WGA⁵.
5. Pour être éligible à l'IVA le taux d'incapacité doit être compris entre 80 et 100% et l'assuré « ne doit plus être en mesure de travailler, ni aujourd'hui ni à l'avenir »⁶. Les personnes éligibles à l'IVA sont peu nombreuses en raison de ces exigences strictes. L'IVA ne prévoit pas d'obligation de réintégration. L'allocation IVA peut être versée jusqu'à l'âge de la retraite et le montant de la prestation correspond à 75% du dernier salaire journalier perçu.
6. Les critères d'éligibilité à l'allocation WGA, le deuxième volet de la Loi WIA, sont axés sur la durée du handicap⁷. S'il y a des perspectives de retour au travail, l'UWV décide alors de verser l'allocation WGA.
7. Toute personne bénéficiant d'une allocation WGA a l'obligation de réintégrer son poste de travail. Le non-respect de cette obligation a des conséquences financières.
8. Le régime WGA comprend trois prestations différentes. Il serait trop long de les énoncer ici. Cependant, il convient de noter que les différentes obligations et conditions liées à ces trois prestations ajoutent à la complexité du régime WIA.

5 IVA signifie « Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten » (Dispositions relatives à la réintégration au travail des personnes en *incapacité* totale) ; tandis que WGA se concentre sur la capacité de travail restante. WGA signifie « Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten » (Dispositions relatives à la réintégration au travail des personnes en *incapacité* partielle).

6 Art. 4 de la Loi WIA.

7 Art. 5 de la Loi WIA.

II - PRINCIPAUX PROBLÈMES

A - DANS DES SITUATIONS NATIONALES

Dans son rapport de 2024, l'OCTAS examine et met en évidence le caractère excessivement complexe du système actuel d'assurance maladie et invalidité⁸. L'OCTAS identifie également des difficultés spécifiques concernant les personnes sans expérience professionnelle (récente), les emplois à faible revenu, ou encore les travailleurs indépendants.

B - DANS DES SITUATIONS TRANSFRONTALIÈRES

Comme indiqué précédemment, le délai d'attente pour le versement de l'allocation d'invalidité aux Pays-Bas diffère considérablement de celui des autres pays. Si l'on reste aux Pays-Bas, la période de maladie et la période d'invalidité s'enchaînent. Autrement dit, un salarié malade ne se retrouve pas sans prestation le temps que son invalidité soit reconnue.

En revanche, en cas d'invalidité du salarié migrant, ce dernier risque de se retrouver sans allocation. En effet, s'agissant des prestations d'invalidité (et de vieillesse), la règle veut que tous les pays concernés paient leur part des prestations⁹.

Un salarié ayant travaillé dans plusieurs pays et qui demande une prestation d'invalidité doit donc se conformer aux lois des différents pays. Il n'y a pas d'harmonisation des délais d'attente. Autrement dit, un salarié ayant travaillé aux Pays-Bas dans le passé, qui tombe malade dans un autre pays où il est assuré par son travail, doit se plier aux différents délais d'attente pour pouvoir bénéficier de l'indemnité d'incapacité de travail. Ainsi, il peut arriver que l'indemnité maladie versée par le pays étranger prenne fin au bout d'un an et que l'indemnité WIA néerlandaise ne soit versée qu'au bout de deux ans. Le salarié risque alors de ne pas toucher d'indemnités néerlandaises pendant un an. En outre, plus le salarié a travaillé longtemps aux Pays-Bas, plus l'allocation WIA est élevée et plus l'écart de revenus est important.

III - ACTIONS LÉGISLATIVES, POLITIQUES ET STRATÉGIQUES RELATIVES AU RÉGIME D'INCAPACITÉ DE TRAVAIL DES SALARIÉS

A - AU NIVEAU NATIONAL (TRAVAILLEURS SÉDENTAIRES)

Plutôt que de concevoir un système entièrement nouveau, la commission OCTAS a proposé trois options susceptibles de simplifier le système actuel d'assurance maladie et invalidité. Parmi ces options, différentes mesures sont présentées, comme l'abaissement du seuil de 35% à 25%, la réduction du nombre de prestations relevant du régime d'invalidité, la mise en place d'une évaluation pratique plutôt que théorique du taux d'invalidité, la suppression du critère de durée, l'augmentation des possibilités de réintégration sans

8 OCTAS, *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel*, 29 février 2024.

9 Art. 50 du Règlement (CE) N° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

sanctions, une meilleure information pour des personnes qui naviguent dans les eaux troubles de la Loi WIA, et moins de réévaluations lorsque les personnes (ré)intègrent le marché du travail. Ces propositions peuvent tout à fait être mises en place à court terme. L'OCTAS formule également un certain nombre de propositions visant à éliminer les obstacles auxquels sont confrontées les personnes n'ayant pas d'expérience professionnelle (récente).

B - DANS DES SITUATIONS TRANSFRONTALIÈRES (TRAVAILLEURS MIGRANTS)

Malgré le délai d'attente et l'écart de revenus des travailleurs migrants, le législateur néerlandais n'est pas (encore) intervenu. Il a fallu attendre l'arrêt Vester pour que la situation devienne critique et que des mesures soient prises par l'organe référent lui-même (en l'occurrence l'UWV), et non par le législateur. En 2019, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt, considérant que la requérante, résidente belge, ne pouvait pas être tenue de respecter le délai d'attente de deux ans avant de percevoir l'allocation néerlandaise WIA¹⁰.

1 - Rappel des faits

Mme Vester travaille aux Pays-Bas tout en vivant en Belgique de 1997 à 2015. En avril 2015, elle bénéficie d'une allocation de chômage en Belgique, conformément aux dispositions du Règlement (CE) n°883/2004. Quelques jours plus tard, elle tombe malade et sollicite une indemnité maladie en Belgique. Toujours selon le Règlement (CE) n°883/2004, la Belgique lui verse cette indemnité. Un an plus tard, en avril 2026, la prestation de maladie expire - conformément au droit belge - et Mme Vester sollicite donc une prestation d'invalidité en Belgique. La médecine du travail belge reconnaît, en effet, son statut d'invalidé (incapacité de travail de longue durée). Cependant, faute d'avoir suffisamment cotisé en Belgique, elle se voit refuser l'octroi d'une indemnité d'invalidité. Ayant travaillé pendant près de vingt ans aux Pays-Bas où elle a accompli l'intégralité de ses périodes d'assurance, Mme Vester se tourne alors vers l'UWV et demande à bénéficier de la prestation d'invalidité néerlandaise. L'UWV rejette sa demande, indiquant à Mme Vester qu'elle devra attendre un an supplémentaire, jusqu'en avril 2017, afin de respecter le délai d'attente de deux ans énoncé dans la Loi WIA. Mme Vester se retrouve alors dans une situation financière précaire (un an sans revenu). Elle va alors engager une action, qui la conduira jusque devant la CJUE.

2 - L'arrêt

La CJUE a jugé que l'application de la réglementation néerlandaise à un travailleur migrant (Mme Vester) n'était pas compatible avec l'objectif de l'article 45 du TFUE. En fait, les travailleurs sédentaires qui travaillent aux Pays-Bas perçoivent un revenu de remplacement pendant 104 semaines¹¹. Selon la Cour, c'est donc le système juridique néerlandais qui constitue le point de référence valable, au sens de la jurisprudence. La Cour relève qu'il appartient à l'autorité nationale compétente de « déterminer les moyens

¹⁰ Vester, C-134/18, 14 mars 2019 CJCE.

¹¹ Vester, Considérant 42.

les plus appropriés pour atteindre l'égalité de traitement entre les travailleurs migrants et les travailleurs sédentaires »¹². En résumé, la Cour constate que, conformément aux articles 45 et 47 du TFUE, les Pays-Bas devraient octroyer aux travailleurs migrants se trouvant dans une situation telle que celle de Mme Vester une indemnité pendant la seconde année d'incapacité de travail imposée par la législation néerlandaise.

3 - La réaction aux Pays-Bas

Depuis le mois de janvier 2021, l'UWV a modifié sa politique (uniquement) dans les situations où la période d'attente de 104 semaines ne peut pas être respectée dans son intégralité¹³.

Ce n'est donc pas la législation qui modifie et raccourcit le délai des 104 semaines, mais l'organe référent, ici l'UWV, qui modifie sa politique dans certaines situations. Cette nouvelle politique s'applique dans des cas individuels de travailleurs migrants qui se voient imposer un délai d'attente pour le versement des prestations au titre de la Loi WIA. Dans le cas de Mme Vester, cela voudrait dire que l'UWV accepterait une dérogation au système juridique néerlandais et verserait l'indemnité d'invalidité non pas à l'issue du délai d'attente de 104 semaines, mais au bout d'un an.

Ce passage d'une période d'attente de deux à un an ne s'applique, pour l'heure, que dans des situations transfrontalières spécifiques, mais pourrait être étendu au niveau national, si la loi venait à évoluer.

Conclusion

Le système d'invalidité aux Pays-Bas est critiqué depuis un certain temps. Une commission a donc été mise en place pour examiner le système et proposer des alternatives. La commission OCTAS a proposé trois alternatives au ministre des Affaires sociales. Toutefois, avec l'arrivée du nouveau gouvernement en juillet 2024, on ne sait pas exactement ce qu'il adviendra de ce rapport ni comment il sera pris en compte. En même temps, il est clair que le délai d'attente de 104 semaines pour le versement des prestations d'invalidité a entraîné des problèmes majeurs et une inégalité de traitement entre travailleurs migrants et travailleurs sédentaires. L'affaire Vester de 2019 a conduit à un ajustement de la politique de l'UWV et, dans certains cas, à une réduction de ce délai de 104 semaines.

12 Vester, Considérant 48.

13 Note de l'UWV sur l'affaire Vester, janvier 2021.