

ADVIES Nr. 1.518

Zitting van donderdag 16 juni 2005

Niet-verschoonbare fout voor gevallen waarin werknemers worden blootgesteld aan asbest -
Wetsvoorstel

x x x

2.122-1

ADVIES Nr. 1.518

Onderwerp : Niet-verschoonbare fout voor gevallen waarin werknemers worden blootgesteld aan asbest - Wetsvoorstel

Mevrouw A.-M. LIZIN, voorzitter van de Senaat, heeft bij brief van 22 maart 2005 op verzoek van de Senaatscommissie voor de Sociale Aangelegenheden, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een wetsvoorstel tot wijziging van artikel 51 van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970 betreffende de schadeloosstelling voor beroepsziekten om de niet-verschoonbare fout erin op te nemen voor gevallen waarin werknemers worden blootgesteld aan asbest (St. Senaat, nr.3-22).

Het advies van de Raad wordt ingewonnen met toepassing van artikel 1 van de wet van 29 mei 1952 tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad.

De bespreking van dit onderwerp werd toevertrouwd aan de Commissie Sociale Zekerheid.

Op verslag van deze commissie heeft de Raad op 16 juni 2005 volgend advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INHOUD EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

- Mevrouw A.-M. LIZIN, voorzitter van de Senaat, heeft bij brief van 22 maart 2005 op verzoek van de Senaatscommissie voor de Sociale Aangelegenheden, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een wetsvoorstel tot wijziging van artikel 51 van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970 betreffende de schadeloosstelling voor beroepsziekten.

Het wetsvoorstel strekt er toe in artikel 51, § 1 van voornoemde wetten een hypothese toe te voegen waarin een rechtsvordering inzake burgerlijke aansprakelijkheid ten behoeve van het slachtoffer van een beroepsziekte of diens rechthebbenden mogelijk blijft.

Meer bepaald, wordt gesteld dat het slachtoffer van een beroepsziekte het ondernemingshoofd van de onderneming waar hij werkt (of werkte) kan aanspreken met een burgerlijke rechtsvordering wanneer die "de niet-verschoonbare fout begaat zijn werknemers zonder bescherming bloot te stellen aan asbest".

Wordt aangezien als niet-verschoonbare fout, "een fout die voldoet aan de volgende voorwaarden : de handeling of het verzuim is moedwillig, de "dader" weet dat er gevaar bestond, de fout is uitzonderlijk ernstig, er is geen rechtvaardigingsgrond en er is geen sprake van moedwilligheid".

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft kennis genomen van het hem voorgelegde wetsvoorstel, maar vooraleer een standpunt hierover in te nemen, wil hij eerst een aantal algemene beschouwingen wijden aan de problematiek van de immuniteit van burgerlijke aansprakelijkheid bij beroepsziekten. Dit laat toe het wetsvoorstel te kaderen in zijn context.

A. Algemene beschouwingen

- De Raad stelt vast dat in de huidige stand van de wetgeving artikel 51, § 1 van voornoemde wetten op limitatieve wijze de situaties opsomt waarin het slachtoffer van een beroepsziekte of diens rechthebbenden een rechtsvordering inzake burgerlijke aansprakelijkheid kunnen instellen, ongeacht de rechten die zij putten uit de wetgeving inzake de beroepsziekten.

Op basis van deze opsomming kan men a contrario stellen dat de wetgeving inzake de beroepsziekten een immuniteit van burgerlijke aansprakelijkheid instelt ten voordele van de (ex-)werkgever en diens aangestelden en lasthebbers, tenzij zij de beroepsziekte opzettelijk hebben veroorzaakt.

Dit betekent dat het slachtoffer van een beroepsziekte de schade die niet gedekt is door de wettelijke vergoeding op basis van de wetgeving inzake de beroepsziekten (de morele schade, de schade aan goederen en de lichamelijke schade bovenop de wettelijke limieten) niet kan verhalen op deze personen. Evenmin kan het Fonds voor Beroepsziekten (FBZ) zijn eigen uitgaven verhalen op de betrokkenen.

De immuniteit van deze personen valt echter weg wanneer er sprake is van een opzettelijke fout van hunnentwege. Aangezien zo'n opzettelijke fout zou veronderstellen dat de werknemer aan een beroepsziektenrisico is blootgesteld met de bedoeling de ziekte te veroorzaken, is dit een puur theoretische situatie.

Artikel 51, § 1, 1^o, 2^e lid van voornoemde wetten bepaalt echter dat wordt aangezien als hebbende de ziekte opzettelijk veroorzaakt, iedere werkgever die werknemers aan het beroepsziektenrisico heeft blijven blootstellen, wanneer de inspectiediensten hem schriftelijk hebben gewezen op het gevaar aan hetwelk hij deze werknemers blootstelt door zich niet te schikken naar de verplichtingen die hem zijn opgelegd door de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake arbeidsveiligheid- en hygiëne.

Deze regeling kan gezien worden als een restrictieve toepassing van het begrip "onverschoonbare fout" in onze wetgeving, op basis waarvan de immuniteit inzake burgerlijke aansprakelijkheid van de werkgever ten aanzien van zijn werknemers wegvalt.

- De Raad constateert dat in de toelichting bij het wetsvoorstel door de indienster wordt gesteld dat het voorstel ertoe strekt “het concept (onverschoonbare fout) op te nemen in de Belgische wetgeving bij gevallen van blootstelling aan asbest”.

Als verantwoording wordt gesteld dat het idee van de onverschoonbare fout toelaat “het moeilijke probleem (te vermijden) van het moeten bewijzen van een opzettelijke fout van de werkgever. (Zo) kan de werkgever burgerlijk aansprakelijk gesteld worden als diens nalatigheid ernstige gevolgen heeft gehad, bijvoorbeeld door een groot gevaar te laten voortbestaan terwijl hij daarvan op de hoogte zou moeten zijn.”

Volgens de bewoordingen van het voorstel is een burgerlijke vordering mogelijk tegen een ondernemingshoofd die de onverschoonbare fout begaat zijn werknemers zonder bescherming bloot te stellen aan asbest. Ook worden de vijf kenmerken van een onverschoonbare fout opgesomd in de voorgestelde tekst.

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt “voor alle duidelijkheid (...) dat in het Franse recht (rechtspraak) de niet-verschoonbare fout vijf kenmerken moet hebben”. Het gaat om dezelfde vijf kenmerken die in de voorgestelde tekst worden opgesomd.

B. Advies van de Raad

De Raad heeft het wetsvoorstel met de nodige aandacht onderzocht en is tot het besluit gekomen dat de voorgestelde wetswijziging niet opportuun is.

Ter verantwoording van zijn positie, put hij argumenten zowel uit de bestaansredenen van de immuniteit van burgerlijke aansprakelijkheid bij beroepsziekten, als uit een analyse van het nut van de invoering van het concept “onverschoonbare fout” om de aansprakelijkheid te beperken bij beroepsziekten (door blootstelling aan asbest).

1. Met betrekking tot de bestaansreden van de immuniteit van burgerlijke aansprakelijkheid bij beroepsziekten

- De Raad wijst er op dat het principe van de immuniteit van burgerlijke aansprakelijkheid bij beroepsziekten zijn plaats heeft binnen het kader van een historisch sociaal compromis dat de wetgeving betreffende de vergoeding van het beroepsrisico¹ tot stand heeft gebracht.

Het is namelijk de tegenhanger van het feit dat de voorwaarden die gelden voor de toekenning van een vergoeding in de beroepsziektenregeling veel minder streng zijn dan in het gemeen aansprakelijkheidsrecht, waar het slachtoffer van een schadegeval het bewijs moet leveren van een fout², eigen schade en het causaal verband tussen de fout en de schade.

Een werknemer die aan de wetgeving inzake beroepsziekten onderworpen is, komt in aanmerking voor een vergoeding zonder dat hij de fout van de werkgever of van wie ook moet bewijzen (schadeloosstelling zonder foutaansprakelijkheid). Indien de ziekte waaraan hij lijdt voorkomt op de lijst van beroepsziekten die aanleiding geven tot schadeloosstelling, en voor een aantal ziekten veroorzaakt door asbest is dit het geval, moet hij enkel de blootstelling aan het risico bij een of meer werkgevers bewijzen; het concreet causaal verband tussen de blootstelling en de ziekte wordt dan (onweerlegbaar) vermoed.

Daartegenover staat dat de vergoedingen die toegekend worden slechts forfaitair zijn : niet alle schadeposten worden gedekt en de vergoedbare schadeposten worden in de wet nauwkeurig omschreven en met beperkende maatregelen omringd. Daartegenover staat ook dat een werknemer geen vordering heeft op grond van het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht tegen de werkgever, zijn aangestelden of lasthebbers tot vergoeding van het restant van zijn schade (morele schade, schade aan goederen of de lichamelijke schade bovenop de wettelijke limieten), tenzij in de in de wet limitatief omschreven hypothesen.

¹ De aansprakelijkheidsregels in geval van beroepsziekten en die bij arbeidsongevallen zijn vrij identiek.

² Het hoeft niet te gaan om een onverschoonbare fout; het kan gaan om een lichte, niet-opzettelijke fout. Het is ook mogelijk schadeloosstelling te vragen op basis van een gebrek in een "zaak" of op basis van de "instorting van een gebouw" door verzuim aan onderhoud.

Gezien vanuit werkgeverszijde bestaat het compromis er ook in dat, gezien de regeling gefinancierd wordt op basis van de solidariteit van alle werkgevers³, ongeacht de eigen risicostatistieken van een werkgever, de werkgever de economische last van de individuele werkgever voor een aansprakelijkheid die niet gekoppeld is aan een fout, niet verder heeft willen verzwaren door een vordering op grond van het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht tegen hem mogelijk te maken, tenzij in de in de wet limitatief omschreven hypothesen.

- De Raad is van oordeel dat het principe van de immuniteit van burgerlijke aansprakelijkheid bij beroepsziekten verantwoord is omwille van het evenwicht besloten in dit historisch sociaal compromis, gebaseerd op het basisgegeven dat de uitkomst van burgerlijke procedures onzeker is, vooral binnen een ondernemingscontext waarbij het bewijsmateriaal vooral in handen is van de partij die zal worden aangeklaagd.

Bij beroepsziekten speelt hierbij bovendien dat het gaat om fouten die soms vele jaren voor het duidelijk worden van de ziekte zijn begaan, in ondernemingen die ondertussen misschien verdwenen zijn of een gedaanteverwisseling hebben ondergaan.

De Raad wil er bovendien op wijzen dat de wettelijke regeling voor de vergoeding van het beroepsrisico, en meer in het bijzonder het stelsel van immuniteit, conflictueuze situaties binnen de ondernemingen vermijdt die ontstaan wanneer een slachtoffer een proces voert tegen zijn werkgevers of collega's. Het stelsel heeft dus ook zijn waarde vanuit een bekommernis voor het behoud van de sociale vrede en de arbeidsverhoudingen in de ondernemingen.

De Raad sluit zich daarmee aan bij de argumentatie die werd ontwikkeld in een constante rechtspraak van het Arbitragehof met betrekking tot artikel 46, § 1 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, dat in een gelijkaardige immuniteit van burgerlijke aansprakelijkheid voorziet voor de werkgever, zijn lasthebber of zijn aangestelden die een arbeidsongeval onopzettelijk veroorzaakt hebben.

- De Raad wil er echter op wijzen dat om een echt evenwicht in de regeling te bewaren het vereist is dat een zo correct mogelijk dekking van het beroepsrisico wordt gegeven in de beroepsziektenregeling.

³ Meer bepaald, in het huidig stelsel op de solidariteit van alle contribuanten tot het "globaal beheer", met inbegrip van de werknemers en de staat.

Alhoewel het aanvaardbaar is de schadeloosstelling van een beroepsrisico soms minder hoog is dan de integrale vergoeding zoals die in theorie zou verschuldigd zijn volgens het gemeen recht, gezien het gaat om een stelsel van foutloze aansprakelijkheid, is de Raad van mening dat het stelsel en meer in het bijzonder de immuniteit van burgerlijke aansprakelijkheid onder grote druk zal komen te staan indien de vergoeding in de beroepsziektenregeling te ver afwijkt van de integrale vergoeding.

Vanuit dit oogpunt dringt de Raad aan op omzichtigheid terzake zodat de vergoeding in de beroepsziektenregeling niet te ver afwijkt van de integrale vergoeding. Hij denkt hierbij meer bepaald aan het plafond van het basisloon, de vermindering en niet-indexering van de vergoeding voor kleine ongeschiktheden en de beperking van de cumulatie met een pensioen.

Zo'n evolutie zou bij de slachtoffers een gevoel van onrechtvaardigheid en frustratie kunnen opwekken en zou hen ertoe kunnen brengen hun vergoeding aan te vullen door naar de aansprakelijkheden te zoeken, wat bijgevolg zou kunnen leiden tot een stijging van de conflicten in de sector van het beroepsrisico, welke conflicten het Belgische stelsel van schadeloosstelling precies heeft kunnen vermijden.

In dat opzicht is hij van mening dat de maatregel die na de ministerraad van 20 en 21 maart 2004 in Oostende werd genomen om het loonplafond voor de arbeidsongevallen en de beroepsziekten te verhogen door dat plafond in overeenstemming te brengen met het loonplafond dat van toepassing is in de regelgeving inzake de ziekte- en invaliditeitsverzekering, een positief signaal is ten aanzien van de slachtoffers van het beroepsrisico.

2. Met betrekking tot het nut van de invoering van het concept “onverschoonbare fout”

a. Het concept “onverschoonbare fout” als preventieprincipe

De Raad merkt op dat een vordering van een slachtoffer van een beroepsziekte a priori gerechtvaardigd kan zijn op grond van een drievoudige logica : schadeloosstelling, sanctie en preventie.

Uit hetgeen voorafgaat blijkt reeds dat de Raad van mening is dat wanneer men te maken heeft met beroepsziekten, het laten afhangen van de **schadeloosstelling** van een fout, laat staan van een onverschoonbare fout, onaanvaardbaar zou zijn.

Schadeherstel echter kan niet alleen door het toekennen van een geldelijke vergoeding, maar ook door het slachtoffer als zodanig te erkennen in een vonnis dat de verantwoordelijkheden duidelijk aanwijst en deze een **sanctie** oplegt. Deze vorm van vergoeding wordt door het strafrecht geboden.

De Raad wijst er op dat er op dit gebied geen immuniteit bestaat: een fout, hoe klein en onopzettelijk ook, die een beroepsziekte veroorzaakt, en dus a fortiori een onverschoonbare fout, is altijd een strafrechtelijke overtreding. Er dus geen nood aan het begrip onverschoonbare fout om de strafrechtelijke aansprakelijkheid vast te leggen.

Zoals hierboven uiteengezet is de foutloze aansprakelijkheid bij beroepsziekten gekoppeld aan de immuniteit van burgerlijke aansprakelijkheid ten voordele van de (ex-)werkgever en diens aangestelden en lasthebbers. De Raad heeft zich de vraag gesteld of de immuniteit van burgerlijke aansprakelijkheid bij beroepsziekten, die op zich aanvaardbaar is, nog wel verantwoord is in geval van een onverschoonbare fout van de werkgever of van anderen die immuniteit genieten.

Hij is van oordeel dat de burgerlijke aansprakelijkheid van diegenen die onder de huidige regelgeving van immuniteit genieten in principe kan aanvaard worden voor de hypothese waarin een onverschoonbare fout gemaakt wordt en dit vanuit het oogpunt van **preventie**. Immers, wanneer de tekortschietende werkgever weet dat hij gevaar loopt zware burgerlijke straffen op te lopen zal hij meer gemotiveerd zijn om de nodige maatregelen te nemen.

b. De modulering van het concept “onverschoonbare fout” binnen de Belgische context

- De Raad merkt op dat het wetsvoorstel dat hem voor advies wordt voorgelegd tot doel heeft de onverschoonbare fout van een werkgever die er in bestaat dat hij zijn werknemers zonder bescherming bloot stelt aan asbest, in aanmerking te laten nemen voor diens burgerlijke aansprakelijkheid bij een beroepsziekte van een (ex-)werknemer.

De vijf kenmerken van een onverschoonbare fout worden opgesomd in de voorgestelde tekst. Deze worden overgenomen uit de Franse rechtspraak.

- De Raad wijst er op dat hij niet akkoord kan gaan om in het Belgisch recht de open definitie die in het Franse recht aan het begrip onverschoonbare fout bij beroepsziekten wordt gegeven, over te nemen. Deze is immers ingegeven door de specifieke Franse context.

In Frankrijk werd het begrip “onverschoonbare fout” als concept ingevoerd door de wetgever, maar gedefinieerd en gepreciseerd in de rechtspraktijk. Het Franse Hof van Cassatie stelde de hierboven opgesomde vijf kenmerken van een begrip “onverschoonbare fout” vast⁴.

De evolutie van het Franse recht kan, ten eerste, verklaard worden doordat de “gewone” schadeloosstelling van beroepsziekten veel meer dan in België afwijkt van een integrale vergoeding. De Franse situatie bewijst dus hetgeen hierboven werd gesteld over de druk op de immuniteit van burgerlijke aansprakelijkheid indien de vergoeding in de beroepsziektenregeling te ver afwijkt van de integrale vergoeding.

Voorts kan een verklaring gezien worden in het feit dat de Franse wetgeving in diverse hulpfondsen voor schadeloosstelling voorziet (voor slachtoffers van strafrechtelijke overtredingen, maar ook van asbest bijvoorbeeld). Zo geeft het schadefonds voor de vergoeding van asbestslachtoffers een integrale vergoeding van schade uit lichamelijke letsels. Dit fonds treedt in de plaats van de rechten van het slachtoffer maar kwam al te vaak in aanvaring met de burgerrechtelijke immuniteit van de werkgever, die aanvankelijk naar hetzelfde model als in België werd opgevat.

- De Raad is van mening dat de restrictieve toepassing die van het concept onverschoonbare fout in de Belgische regelgeving inzake schadeloosstelling voor beroepsrisico's is gemaakt, een betere piste is.

Inzake beroepsziekten wordt de onverschoonbare fout gedefinieerd als het feit van te volharden in het blootstellen aan een risico dat door de bevoegde instanties officieel werd aangeklaagd (artikel 51, § 1, 1^o, 2^e lid van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970 betreffende de schadeloosstelling voor beroepsziekten).

⁴ Cass. 18 juli 1980, JCP 1981, 13588

Inzake arbeidsongevallen bestaat de onverschoonbare fout van een werkgever er in dat, nadat een zwaar ongeval is gebeurd, er een tweede ongeval (al dan niet ernstig) door dezelfde fout wordt veroorzaakt, nadat de inspectie in een rapport heeft gewezen op het gevaar⁵ (artikel 46, § 1, 7° van de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971). Deze regeling werd ingevoerd bij wet van 24 december 1999 en is een restrictievere versie van de regeling die reeds bestond voor beroepsziekten.

De Raad vindt dat het invoeren van een bijkomende uitzondering op het principe van de immuniteit van burgerlijke aansprakelijkheid van de werkgever bij beroepsziekten (of arbeidsongevallen) in de Belgische context niet aangewezen is.

De bestaande uitzondering bevestigt het preventieprincipe zonder het evenwicht in de wetgeving betreffende de vergoeding van het beroepsrisico te verstoren. Bovendien biedt zij rechtszekerheid aan de werkgevers.

c. Tekortkomingen van het preventiebeleid in België

- De Raad wil er evenwel op wijzen dat in de bestaande regelgeving het bewijs van een onverschoonbare fout van een werkgever door een (ex-)werknemer afhangt van de opsporing van risico's door de inspectie.

Hij wijst erop dat de tenuitvoerlegging van dat aansprakelijkheidsmechanisme dus een tussenkomst van de inspectiediensten veronderstelt. Hij moet jammer genoeg constateren dat aan deze voorwaarde vaak niet wordt voldaan. Niet alleen klagen de bevoegde diensten over een gebrek aan middelen, maar bovendien lijken ze weinig gebruik te maken van de procedure die de wetgeving hun biedt.

Zo heeft, volgens de informatie waarover de Raad beschikt, het aansprakelijkheidsmechanisme nooit kunnen spelen in asbestdossiers, ondanks de problemen waarvoor het wetsvoorstel een oplossing wil aanreiken en terwijl de bevoegde diensten bevestigen dat ze sinds 1982 een prioriteit maken van het toezicht op de werkplaatsen waar asbest wordt gebruikt alsook op de plaatsen waar asbest wordt verwijderd.

⁵ Het rapport van de inspectie moet de werkgever niet enkel wijzen op het gevaar waaraan hij de werknemers blootstelt, maar moet hem ook meedelen welke overtredingen werden vastgesteld, moet passende maatregelen voorschrijven en moet hem erop wijzen dat indien deze niet worden getroffen het slachtoffer bij gebeurlijk ongeval over de mogelijkheid beschikt een burgerlijke vordering in te stellen.

Het gevaar is dus niet denkbeeldig dat door deze situatie een aantal werkgevers aan een verdere burgerrechtelijke sanctie voor hun overtredingen ontsnappen. De burgerrechtelijke aansprakelijkheid van een werkgever op basis van een onverschoonbare fout hangt op dit ogenblik veeleer af van het toeval en niet van een stelselmatige of overdachte toepassing aan de hand van heldere en doorzichtige criteria.

De Raad wil echter wijzen op de mogelijks positieve effecten van een aantal wetswijzigingen in de Programmawet van 27 december 2004 inzake de bestrijding van ernstige arbeidsongevallen en de vereenvoudiging van de arbeidsongevallenaangiften. De Raad bracht over de voorstellen terzake het advies nr. 1.494 van 20 oktober 2004 uit.

- Meer in het algemeen, wil de Raad zich aansluiten bij de analyse in de Prioriteitennota van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk van 30 oktober 2003 die door alle sociale partners werd onderschreven en die een opsomming bevat van de belangrijkste problemen op het beleidsterrein. Daarin wordt een verbeterd toezicht door de inspectiediensten gevraagd, zowel kwantitatief als kwalitatief. Dit vereist dat de inspectiediensten voldoende bemand zijn en beschikken over de nodige middelen om de toebedeelde taken op een kwaliteitsvolle manier te vervullen. Ook wijzen de leden van de Hoge Raad op de vaak problematische werking van de externe preventiediensten en de voorstellen die zij in hun unanieme adviezen hebben gedaan om de opdrachten van deze diensten beter in de praktijk te kunnen brengen.

De Raad is van mening dat de inspectiediensten die bevoegd zijn voor het toezicht op de naleving van de regelgeving inzake veiligheid en gezondheid, de voorrang moeten geven aan preventie en niet aan een administratieve benadering. Een verbeterde kwaliteit van het toezicht, en de regelgeving terzake, zal ook de rechtszekerheid ten goede komen.

Hij neemt zich daarom voor om binnen afzienbare tijd in de Raad een grondige reflectie te wijden aan de evaluatie van het globaal preventiebeleid in België.
