

AVIS N° 1.517

---

Séance du jeudi 16 juin 2005

---

Proposition de loi visant à créer un Fonds pour les victimes de l'amiante

x                    x                    x

2.119-1

**A V I S N° 1.517**

-----

Objet : Proposition de loi visant à créer un Fonds pour les victimes de l'amiante

Par lettre du 24 février 2005, Monsieur H. DE CROO, Président de la Chambre des Représentants a, à la demande de la Commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la Société de la Chambre des Représentants, saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur une proposition de loi visant à créer un Fonds pour les victimes de l'amiante.

L'examen de cette saisine a été confié à la Commission de la sécurité sociale du Conseil.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 16 juin 2005 , l'avis unanime suivant.

x

x

x

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

---

### **I. OBJET ET PORTEE DE LA DEMANDE D'AVIS**

Par lettre du 24 février 2005, Monsieur H. DE CROO, Président de la Chambre des Représentants, a, à la demande de la Commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la Société de la Chambre des Représentants, saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur une proposition de loi visant à créer un Fonds pour les victimes de l'amiante.

Ce Fonds serait chargé d'octroyer aux victimes, professionnelles et non professionnelles, de l'amiante, une indemnisation « sur les bases admises selon le droit commun de la responsabilité civile ».

Par ailleurs, il devrait être financé partiellement par les autorités et partiellement par les entreprises.

En outre, ce Fonds serait subrogé, à concurrence des sommes versées, dans les droits de la victime contre « la personne responsable du dommage et, notamment, le chef d'entreprise qui commet la faute inexcusable d'exposition sans protection, ou avec des protections insuffisantes ou inadaptées des travailleurs à l'amiante », ainsi que contre les personnes ou organismes tenus à un titre quelconque d'assurer la réparation du dommage.

### **II. POSITION DU CONSEIL**

Le Conseil national du Travail a examiné la proposition de loi visant à créer un Fonds pour les victimes de l'amiante qui lui est soumise pour avis.

Outre un certain nombre de considérations générales relatives à l'objectif qui sous-tend la proposition de loi, le Conseil a formulé, quant au contenu de la proposition de loi, quelques remarques fondamentales qui seront développées ci-après.

Le Conseil précise que les remarques qu'il va formuler ont pour objet de remédier à certaines lacunes et imprécisions dans la proposition de loi de manière à ce que l'examen de la problématique puisse se poursuivre sur de meilleures bases.

Il tient d'emblée à signaler que, compte tenu de ces lacunes et imprécisions, il n'est pas en mesure de se prononcer dès maintenant en connaissance de cause sur l'opportunité d'indemniser les victimes non professionnelles de l'amiante.

A. Considérations générales relatives à l'objectif de la proposition de loi

Le Conseil constate que la présente proposition de loi vise à créer un Fonds qui permettrait d'indemniser de manière plus large les personnes contaminées par l'amiante dans le cadre de leur activité professionnelle ainsi que les victimes d'une exposition non professionnelle à ce produit.

Il déclare être sensible à l'objectif poursuivi par cette proposition de loi car il considère que les maladies liées à l'amiante créent un risque social qui n'est pas suffisamment pris en considération par la société.

Le Conseil recommande cependant la prudence en la matière, de sorte que l'indemnité dans le régime des maladies professionnelles ne s'écarte pas trop de la réparation intégrale. Il pense à cet égard plus précisément au plafond du salaire de base, à la réduction et à la non-indexation de l'indemnité pour les petites incapacités et à la limitation du cumul avec une pension.

En effet, ce type d'évolution pourrait entraîner, dans le chef des victimes, un sentiment d'injustice et de frustration les incitant à compléter leur indemnisation en recherchant les responsabilités et réintroduisant par conséquent une augmentation des conflits dans le secteur du risque professionnel, conflits que le système de réparation belge a pu précisément éviter.

Dans cette optique, il considère que la mesure prise à la suite du Conseil des Ministres des 20 et 21 mars 2004 à Ostende, visant à relever le plafond salarial pour les accidents du travail et les maladies professionnelles en l'alignant sur le plafond salarial qui est applicable dans la réglementation relative à l'assurance maladie-invalidité, représente un signal positif à l'égard des victimes du risque professionnel.

B. Considérations du Conseil fondées sur une analyse du contenu de la proposition de loi

Le Conseil a formulé, quant au contenu de la présente proposition de loi, un certain nombre de remarques fondamentales relatives au financement de ce fonds, aux conditions de son intervention ainsi qu'aux relations de ce Fonds avec le droit commun de la responsabilité civile et avec la sécurité sociale.

1. Le Financement du Fonds

Le Conseil constate que l'article 15 de la proposition de loi prévoit que le Fonds sera essentiellement alimenté par des interventions à charge du budget du ministre qui a les affaires sociales, la santé publique et l'environnement dans ses attributions, d'une part et d'autre part, par des interventions des entreprises.

Il observe que la proposition de loi se limite à cette simple mention et qu'elle ne contient aucune précision quant à une estimation financière du coût engendré par ce Fonds.

Le Conseil considère cette absence comme une faiblesse de cette proposition de loi car il s'agit d'un élément essentiel à la mise en place de ce Fonds.

Il estime donc nécessaire de remédier à cette lacune d'autant qu'il apparaît, aux termes des développements de cette proposition de loi, que plus ou moins 10.000 personnes seraient à indemniser entre 2010 et 2020, ce qui laisse présager un coût particulièrement élevé pour ce Fonds.

2. Les conditions d'intervention du Fonds

a. Le produit

Le Conseil constate, aux termes de l'article 2 de la proposition de loi, que le Fonds est destiné à réparer les dommages résultant d'une maladie liée à l'amiante.

Il fait remarquer qu'il existe d'autres substances dangereuses également susceptibles d'entraîner de graves maladies. Il s'interroge donc quant aux raisons de ce choix particulier car la présente proposition de loi n'indique pas en quoi l'amiante mérite un traitement privilégié.

Le Conseil pense dès lors qu'une réflexion est nécessaire quant aux produits que la proposition de loi veut viser.

A cet égard, il y a lieu de souligner qu'une éventuelle extension de l'intervention de ce Fonds à d'autres produits que l'amiante pourrait avoir une implication dont il faudrait tenir compte au niveau du financement du Fonds.

b. L'exposition à l'amiante

Le Conseil relève que, dans le cadre de cette proposition de loi, les victimes de l'amiante seraient indemnisées sur la base d'une exposition au risque de l'amiante et non sur la base d'une responsabilité admise par le code civil, à savoir une faute, un défaut ou le vice d'une chose.

A ce sujet, il fait remarquer que la proposition de loi ne précise pas ce qu'il convient d'entendre par «exposition à l'amiante» et ne définit pas de critères d'exposition à l'amiante.

Il se demande en particulier si, selon les auteurs de la proposition de loi, il suffirait de transposer les critères du Fonds des maladies professionnelles aux victimes non professionnelles ou non salariées de l'amiante, ou si d'autres critères doivent être envisagés.

c. Les critères de rattachement avec la Belgique

Le Conseil observe que la proposition de loi reste imprécise quant aux critères de rattachement de l'exposition à l'amiante avec la Belgique.

Il estime nécessaire de préciser ces critères de rattachement, ce qui permettrait entre autre d'évaluer le nombre de personnes susceptibles de recevoir une indemnisation par le Fonds.

d. La réparation du dommage

Le Conseil remarque que, selon l'article 5 de la proposition de loi, « le dommage est indemnisé sur les bases admises selon le droit commun de la responsabilité civile », à savoir une réparation intégrale du dommage.

Il estime qu'il y a lieu de définir la notion de « réparation intégrale ».

3. Les relations du Fonds avec le droit commun de la responsabilité civile et avec la sécurité sociale

a. Les relations du Fonds avec le droit commun de la responsabilité civile

Le Conseil constate que, selon l'article 14 de la proposition de loi, le Fonds serait subrogé, à concurrence des sommes versées, dans les droits du demandeur contre la personne responsable du dommage et, notamment, le chef d'entreprise qui commet la faute inexcusable d'exposition sans protection, ou avec des protections insuffisantes ou inadaptées des travailleurs à l'amiante.

Il estime tout d'abord que le principe de l'immunité civile de l'employeur, de ses préposés et de ses mandataires ne peut être mis en cause car il est le résultat d'un compromis social historique. Il rappelle qu'en vertu de ce dernier, un système dérogatoire au droit commun, non basé sur la faute et prévoyant une réparation automatique ainsi qu'une faible charge de la preuve pour la victime, a été mis en place. En contrepartie de ce système, le caractère forfaitaire de la réparation a été instauré et la victime a été privée de la possibilité de recourir au droit commun de la responsabilité civile à l'égard de l'employeur, de ses préposés et mandataires qui bénéficient d'une immunité. Ce compromis social forme donc un ensemble favorable aux travailleurs ainsi qu'aux employeurs et il est très difficile de revenir sur un des éléments de celui-ci sans en bouleverser l'équilibre.

Outre l'équilibre de ce compromis historique, le Conseil considère que l'immunité civile se justifie également par la volonté de maintenir la paix sociale dans les entreprises et de préserver les relations de travail en évitant la multiplication des conflits.

Par ailleurs, le concept de « faute inexcusable » retenu dans la présente proposition de loi est inspiré d'un concept de droit français qui a émergé dans un contexte de réparation légale moins favorable aux travailleurs qu'en Belgique.

Le Conseil rappelle également qu'à l'exception de l'immunité civile de l'employeur, de ses préposés et de ses mandataires, il n'existe aucune restriction au droit des victimes de l'amiante de demander une réparation sur la base du droit commun, à savoir sur la base d'une faute même légère, du vice d'une chose ou de la ruine d'un bâtiment.

Par ailleurs, cette immunité civile concerne exclusivement les travailleurs liés par contrat de travail au responsable du dommage. Elle ne concerne donc pas toutes les victimes potentielles de l'amiante.

Au vu de ces considérations, le Conseil se demande pour quelles raisons le Fonds ne serait subrogé dans les droits de la victime qu'en cas de faute inexcusable.

En outre, tel que le texte est actuellement libellé, le Conseil a l'impression que l'indemnité octroyée par le Fonds remplacerait l'éventuelle responsabilité en droit commun. Si tel devait être le cas, il y aurait lieu de se demander si elle ne déresponsabiliserait pas les entreprises fautives, et ne pénaliserait pas les entreprises qui ont limité le risque en prenant des mesures de précautions adéquates.

b. Les relations du Fonds avec la sécurité sociale

Le Conseil constate que, selon l'article 14 de la proposition de loi, le Fonds pourrait également être subrogé dans les droits de la victime contre « les personnes ou organismes tenus à un titre quelconque d'assurer la réparation ».

Il estime que cette notion manque de clarté et se demande si elle pourrait recouvrir des institutions telles que le Fonds des maladies professionnelles ou l'INAMI.

Le Conseil se demande par ailleurs si l'indemnité octroyée par le Fonds viendrait s'ajouter aux indemnités de maladies professionnelles ou les remplacer.



Compte tenu de ces considérations, il estime souhaitable que les relations de ce Fonds avec les autres institutions de la sécurité sociale soient éclaircies et analysées de manière plus approfondie.

x x x

En ce qui concerne les victimes professionnelles salariées, le Conseil est d'avis qu'avant d'envisager la création éventuelle d'un Fonds pour les victimes de l'amiante, il y a lieu d'examiner en priorité les critères d'intervention du Fonds des maladies professionnelles.

Dans cette optique, il demande que ce dernier Fonds mène une étude objective afin d'examiner d'une part, si les critères d'exposition au risque de l'amiante actuellement admis par ce Fonds sont appropriés et d'autre part, si la couverture de ce Fonds pour le remboursement des soins médicaux est suffisante.

En outre, compte tenu du manque de données mis en évidence dans le présent avis, le Conseil rappelle qu'il est actuellement dans l'impossibilité de se prononcer en connaissance de cause sur l'opportunité d'indemniser les victimes non professionnelles de l'amiante et il demande d'être à nouveau consulté sur d'éventuels nouveaux textes.

Le Secrétaire,

Le Président,

P.-P. Maeter

P. Windey