

A V I S N° 1.826

Séance du mardi 27 novembre 2012

Problématique en lien avec l'amiante et les produits de substitution à l'amiante - Propositions de loi

x x x

2.562-1

A V I S N° 1.826

Objet : Problématique en lien avec l'amiante et les produits de substitution à l'amiante - Propositions de loi

Par lettre du 4 juillet 2012, Madame S. de Bethune, Présidente du Sénat, a, à la demande de la Commission des Affaires sociales du Sénat, saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur cinq propositions de loi distinctes relatives à la problématique de l'amiante et aux produits de substitution à l'amiante.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission de la sécurité sociale du Conseil.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 27 novembre 2012, 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 4 juillet 2012, Madame S. de Bethune, Présidente du Sénat, a, à la demande de la Commission des Affaires sociales du Sénat, saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur cinq propositions de loi distinctes relatives à la problématique de l'amiante et aux produits de substitution à l'amiante.

Il s'agit en l'espèce des propositions de loi suivantes :

- une proposition de loi relative aux valeurs limites d'exposition contraignantes et spécifiques pour tous les produits de substitution à l'amiante et autres produits dangereux (Doc. Sénat n°5-250);
- une proposition de loi complétant l'arrêté royal du 11 mai 2007 portant exécution du chapitre VI, du Titre IV, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 portant création d'un Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, en vue d'augmenter la cotisation à payer par les employeurs dont la responsabilité a été retenue dans le cadre du Fonds amiante (Doc. Sénat n°5-1352);
- une proposition de loi portant modification de l'article 125 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, afin de permettre aux victimes de l'amiante d'introduire un recours contre le tiers responsable en vue d'obtenir l'indemnisation intégrale du préjudice subi (Doc. Sénat n°5-1353);
- une proposition de loi modifiant la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, en ce qui concerne le Fonds amiante (Doc. Sénat n°5-1388);
- une proposition de loi modifiant l'article 116 du Titre IV, Chapitre VI "Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante", de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (Doc. Sénat n°5-1502).

Le Conseil est consulté en application de l'article 1er de la loi du 29 mai 1952 organique du Conseil national du Travail.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a pris connaissance des cinq propositions de loi qui lui sont soumises pour avis.

Outre un certain nombre de considérations générales relatives au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, le Conseil a formulé, quant au contenu des propositions de loi, des remarques fondamentales qui seront développées ci-après.

A. Considérations générales relatives au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante

Le Conseil rappelle que le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fonds amiante) a été instauré par la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

Préalablement à l'adoption de cette législation, un long processus de réflexion, marqué par l'introduction de plusieurs propositions de loi visant la création d'un Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ou l'introduction de la notion de "faute inexcusable en cas d'exposition sans protection des travailleurs à l'amiante", avait été engagé, notamment sous l'impulsion de l'Association belge des victimes de l'amiante (ABEVA).

Dans le cadre de ce processus de réflexion, les partenaires sociaux, estimant que les maladies liées à l'amiante créaient un risque social qui n'était pas suffisamment pris en considération par la société, ont d'emblée soutenu la création d'un Fonds permettant d'indemniser les victimes de ces maladies sans exposer celles-ci aux aléas du droit commun.

Soucieux de garantir un fonctionnement optimal de ce Fonds amiante, les partenaires sociaux ont établi un certain nombre de principes visant à dessiner les contours du système à mettre en place.

Il s'agit des principes suivants :

- l'intégration organique du Fonds amiante au Fonds des maladies professionnelles, afin de bénéficier de l'expertise de cette institution et d'assurer une cohérence maximale entre ces deux Fonds ;

- l'établissement d'un financement spécifique pour le Fonds amiante assuré, à parts égales, par l'Etat et par le biais d'une cotisation généralisée à la charge des employeurs ;
- l'application aux entreprises, compte tenu du cofinancement du Fonds amiante par celles-ci pour un montant égal à celui de la dotation de l'Etat et moyennant l'octroi d'une indemnisation suffisante aux victimes, d'une immunité similaire à celle existante en matière de risque professionnel. Concrètement, le système visé est celui d'une indemnisation forfaitaire et rapide sans lourde charge de la preuve pour les victimes en contrepartie d'une cotisation généralisée et d'une immunité civile dans le chef des employeurs ;
- l'établissement, en ce qui concerne l'indemnisation accordée par le Fonds amiante, d'une cohérence maximale avec l'indemnisation existante au niveau du Fonds des maladies professionnelles : les victimes non professionnelles ne doivent pas recevoir plus que les victimes professionnelles ni bénéficier de critères plus souples. Autrement dit, il ne peut exister de discrimination, dans un sens ou dans l'autre, entre les victimes professionnelles et les victimes familiales ou environnementales ;
- l'absence de discrimination entre les maladies professionnelles ;
- l'alignement de l'intervention du Fonds amiante, par rapport à ce qui existe au niveau du Fonds des maladies professionnelles, en ce qui concerne les soins de santé, les frais funéraires et l'aide de tiers. Concernant les soins de santé, une attention particulière est également souhaitée pour les soins palliatifs.

Sur la base de ces principes, le but premier du Fonds amiante était d'indemniser les victimes non indemnisables dans le cadre des législations relatives aux maladies professionnelles.

Le Conseil constate avec regret que l'ensemble de ces principes, en particulier ceux relatifs aux aspects de non-discrimination, n'ont pas été repris tels quels dans les dispositions de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 qui, selon l'exposé des motifs de ladite loi-programme, s'inspirent, en partie, d'une proposition de loi visant à créer un Fonds pour l'indemnisation des victimes de l'amiante, déposée en juillet 2006 à la Chambre des représentants par Mme Muriel GERKENS et co-signée par l'ensemble des partis démocratiques (Doc. 51 - 2602/001).

De ce fait, le Conseil relève certains paradoxes dans le fonctionnement actuel du Fonds amiante.

En effet, il constate, aux termes du rapport établi par le Fonds amiante à l'occasion de ses 5 années d'existence, que la grande majorité des bénéficiaires d'une indemnisation par le Fonds amiante bénéficie déjà d'une indemnité du Fonds des maladies professionnelles. En effet, parmi ces bénéficiaires, plus de 70% sont des travailleurs salariés. Le pourcentage de travailleurs indépendants ou de victimes environnementales est quant à lui très faible.

Cette situation s'explique par le fait que seules deux maladies de l'amiante sont indemnisées par le Fonds amiante : le mésothéliome et l'asbestose (ainsi que les épaissements pleuraux bilatéraux diffus). Or, si le mésothéliome peut concerner l'ensemble de la population puisqu'une exposition même accidentelle à l'amiante peut suffire pour contracter la maladie, il apparaît que celle-ci se développe assez rarement même parmi les travailleurs exposés à l'amiante. Quant à l'asbestose, elle suppose une inhalation d'amiante à très forte dose et donc une exposition prolongée, ce qui implique que cette maladie se développe essentiellement chez des travailleurs salariés. Les travailleurs indépendants peuvent également être concernés par l'asbestose mais il semble que le Fonds amiante soit très peu connu en ce qui les concerne.

Le Conseil déplore cette situation, qu'il estime illogique, qui conduit au cumul entre les indemnités octroyées par le Fonds des maladies professionnelles et le Fonds amiante.

Il souligne à cet égard que, sur le plan des principes et sans toucher aux droits acquis, la proposition de loi susmentionnée dont s'est en partie inspiré le gouvernement, lors de l'élaboration des dispositions légales instaurant le Fonds amiante, prévoyait quant à elle une indemnisation plus cohérente calquée sur celle des maladies professionnelles et non cumulable avec celle-ci. Dans le cadre de cette proposition de loi, les victimes professionnelles salariées n'étaient pas exclues des interventions du Fonds amiante, mais seulement dans la mesure où l'indemnisation de celui-ci dépassait l'indemnisation légale.

Enfin, le Conseil constate qu'un groupe de travail, composé de représentants des partenaires sociaux, a été établi au sein du Comité de gestion du Fonds des maladies professionnelles afin de mener une réflexion concernant le financement du Fonds amiante ainsi que sur les améliorations à apporter à la situation des victimes de l'amiante. Il constate que, dans ce cadre, il a été proposé, concernant le financement du Fonds amiante et face au constat de l'existence de réserves trop importantes dudit Fonds, de remettre en adéquation, de manière structurelle, les recettes et les dépenses en divisant par deux la part de financement de l'Etat et des employeurs. L'accent a également été mis sur l'équilibre à instaurer entre l'intervention de l'Etat et celle des employeurs pour le financement du Fonds amiante. En effet, la subvention de l'Etat est limitée à un montant déterminé qui n'évolue pas alors que la part des employeurs évolue en fonction du produit de la cotisation. Une indexation de la subvention de l'Etat a donc été proposée. Quand aux améliorations à apporter à la situation des victimes de l'amiante, des pistes d'améliorations concrètes, qui figuraient déjà dans les principes susmentionnés établis par les partenaires sociaux, ont été rappelées. Ainsi les membres de ce groupe de travail ont réaffirmé la volonté d'établir un traitement égal entre les bénéficiaires du Fonds amiante et les bénéficiaires du Fonds des maladies professionnelles sur le plan de l'intervention pour les soins de santé (ticket modérateur), l'aide d'une tierce personne et éventuellement les soins spécifiques liés aux soins palliatifs.

Le Conseil relève que les travaux de ce groupe de travail ont été entérinés dans un avis du Comité de gestion du Fonds des maladies professionnelles émis le 12 octobre 2011.

Il constate que cet avis n'a été que partiellement suivi par le Gouvernement. En effet, concernant les aspects relatifs au financement du Fonds amiante, seule la proposition visant à diviser par deux la part de financement tant de l'Etat que des employeurs a été retenue mais uniquement pour l'année 2012 et pas de façon structurelle. La proposition relative à l'indexation de la subvention de l'Etat est quant à elle restée lettre morte. En ce qui concerne les propositions d'amélioration à apporter à la situation des victimes de l'amiante, celles-ci n'ont pas davantage été prises en considération.

Le Conseil déplore cette situation et soutient, pour sa part, l'ensemble des propositions entérinées dans l'avis susmentionné du Comité de gestion du Fonds des maladies professionnelles qui n'ont à ce jour pas encore été mises en œuvre par le Gouvernement.

Conformément aux principes susmentionnés qui ont été établis par les partenaires sociaux, le Conseil a formulé les remarques fondamentales développées ci-après, concernant les propositions de loi dont saisine.

B. Considérations du Conseil fondées sur une analyse du contenu des différentes propositions de loi

Le Conseil a examiné avec toute l'attention requise le contenu des différentes propositions de loi. Il formule ci-après un certain nombre de remarques sur l'opportunité des modifications législatives proposées.

Ces modifications législatives concernent la fixation de valeurs limites d'exposition professionnelle pour tous les produits de substitution à l'amiante, l'augmentation de la cotisation destinée au financement du Fonds amiante, à payer par les employeurs dont la responsabilité a été retenue dans le cadre du Fonds amiante, la possibilité pour la victime d'intenter une action en justice en vue d'obtenir l'indemnisation intégrale du préjudice subi, l'ajout du cancer du larynx et du cancer du poumon à la liste des maladies indemnisées par le Fonds amiante, la prise en charge par le Fonds amiante des frais médicaux des victimes environnementales et des travailleurs indépendants, et la création d'un numéro vert pour les associations de défense et de représentation des victimes de l'amiante.

Les différentes propositions de loi sont examinées successivement.

1. Proposition de loi relative aux valeurs limites d'exposition contraignantes et spécifiques pour tous les produits de substitution à l'amiante et autres produits dangereux (Doc. Sénat n° 5-250)

a. Contenu de la proposition de loi

Le Conseil constate que la proposition de loi dont saisine a pour objet de fixer des valeurs limites d'exposition professionnelle sous la forme de valeurs moyennes d'exposition sur 8 heures pour tous les produits de substitution à l'amiante.

b. Position du Conseil

Le Conseil précise tout d'abord que, dans le cadre de la législation sur le bien-être au travail, l'arrêté royal du 11 mars 2002 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail poursuit le même objectif de prévention et de protection des travailleurs que la proposition de loi dont saisine. Concrètement, cet arrêté royal, qui transpose la directive européenne 98/24/CE concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail, réalise une classification des fibres synthétiques inorganiques mises sur le marché.

Il relève que selon cette réglementation sur le bien-être au travail, les employeurs sont tenus d'évaluer les risques pour la sécurité et la santé des travailleurs qui résultent de la présence sur le lieu de travail d'agents chimiques et de prendre les mesures de prévention qui s'imposent.

Pour réaliser l'évaluation des risques d'un agent chimique, l'employeur doit notamment tenir compte des éventuelles valeurs limites d'exposition professionnelle, dont la liste est reprise en annexe de l'arrêté royal du 11 mars 2002.

Le Conseil souligne encore que cette liste de valeurs limites d'exposition professionnelle est révisée régulièrement et peut être complétée ou modifiée via une procédure de consultation publique organisée par le SPF Emploi au sein de sa direction générale Humanisation du Travail, à laquelle peuvent répondre les partenaires sociaux ou, le cas échéant, des travailleurs individuels ou des employeurs individuels.

Cette proposition de loi se situant dans la droite ligne de la législation susmentionnée, et relevant par conséquent plutôt de la législation sur le bien-être, le Conseil estime que cette problématique devrait être examinée dans le cadre de cette législation, moyennant le respect des procédures de consultation publique prévues à cet effet, et en particulier moyennant la saisine du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail.

Par ailleurs, pour ce qui concerne le fond de la problématique, le Conseil constate que cette proposition de loi date du 20 juillet 2010 et que, depuis lors, un arrêté royal du 20 mai 2011, modifiant l'arrêté royal du 11 mars 2002 précité, est entré en application. Celui-ci a en substance revu à la baisse les valeurs limites d'exposition prévues dans cet arrêté royal, en application de la procédure de consultation susmentionnée.

Il ajoute encore qu'à côté de cette récente révision, un engagement a été pris à la même époque par les organisations patronales en vue de rédiger un code de bonnes pratiques pour ce qui concerne les fibres céramiques réfractaires. Cet engagement a été réalisé depuis lors.

Le Conseil observe par ailleurs que cette révision des valeurs limites d'exposition s'appuie sur des études antérieures et en particulier sur l'avis n° 127 du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail émis en date du 20 juin 2008, concernant l'adaptation de la liste belge des valeurs limites d'exposition professionnelle à des agents chimiques. Pour ce qui concerne les fibres céramiques réfractaires, cet avis du Conseil supérieur se base sur des données datant de l'année 2006.

Le Conseil se demande dès lors si les valeurs limites d'exposition ne devraient pas à nouveau être revues selon la procédure prévue à cet effet, de façon à ce qu'il soit tenu compte des évolutions récentes (Règlement européen REACH,...).

2. Proposition de loi complétant l'arrêté royal du 11 mai 2007 portant exécution du chapitre VI, du titre IV, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 portant création d'un Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, en vue d'augmenter la cotisation à payer par les employeurs dont la responsabilité a été retenue dans le cadre du Fonds amiante (Doc. Sénat n° 5-1352)

a. Contenu de la proposition de loi

Le Conseil constate que la proposition de loi vise à ce que, dans le cadre de la responsabilisation du pollueur, l'employeur qu'une décision judiciaire définitive a jugé civilement responsable des dommages subis par une personne en raison d'une exposition à l'amiante, paie une cotisation majorée pendant un an en vue de financer le Fonds amiante.

b. Position du Conseil

Le Conseil craint que la majoration proposée de la cotisation dans le chef de l'employeur ne produise pas d'effet. En effet, l'employeur sera dans de nombreux cas une entreprise qui n'existe plus.

Le Conseil pense qu'il est davantage indiqué que les personnes qui ont été pénalement condamnées pour des infractions en matière d'exposition à l'amiante doivent payer une cotisation financière au Fonds amiante.

Le Conseil ajoute que le comité de gestion du Fonds des maladies professionnelles a envisagé d'imposer une cotisation à charge des entreprises responsables du risque accru de maladies liées à l'amiante. Le comité de gestion a toutefois abandonné cette piste, étant donné que l'exposition à l'amiante remonte souvent à plusieurs années, et qu'il est dès lors possible que l'entreprise concernée n'existe plus. En outre, il ressort des statistiques du Fonds des maladies professionnelles que les maladies liées à l'amiante surviennent dans tous les secteurs et pas seulement dans des entreprises bien précises.

3. Proposition de loi portant modification de l'article 125 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, afin de permettre aux victimes de l'amiante d'introduire un recours contre le tiers responsable en vue d'obtenir l'indemnisation intégrale du préjudice subi (Doc. Sénat n° 5-1353)

a. Contenu de la proposition de loi

Le Conseil constate que la proposition de loi vise à lever l'immunité civile du tiers responsable. Les auteurs de la proposition de loi souhaitent que les victimes ou leurs ayants droit aient la possibilité d'introduire un recours contre le tiers responsable en vue d'obtenir une indemnisation intégrale du préjudice subi.

b. Position du Conseil

Au sujet de la levée de l'immunité civile du tiers responsable, le Conseil se réfère à ses avis n° 1.517 et n° 1.518 du 16 juin 2005, en ce qui concerne l'immunité civile de l'employeur.

Le Conseil souligne que le principe de l'immunité civile en cas de maladies professionnelles est le résultat d'un compromis social historique, qui est à la base de la législation en matière de réparation des risques professionnels (accidents du travail et maladies professionnelles).

Le Conseil rappelle que le régime de responsabilité en matière de risques professionnels comprend un mécanisme de responsabilité sans faute. Ce régime déroge au droit commun, dans lequel la victime d'un dommage doit fournir la preuve d'une faute, du dommage subi et du lien causal entre la faute et le dommage.

Un travailleur qui relève du champ d'application de la législation en matière de maladies professionnelles bénéficie d'une indemnité sans devoir prouver la faute de l'employeur ou de qui que ce soit (réparation sans responsabilité pour faute). Si la maladie dont il souffre figure sur la liste des maladies professionnelles donnant lieu à réparation (ce qui est le cas d'un certain nombre de maladies provoquées par l'amiante), il doit uniquement prouver l'exposition au risque chez un ou plusieurs employeurs.

Le lien causal concret entre l'exposition et la maladie est dès lors présumé (de manière irréfragable).

En contrepartie, le travailleur peut seulement bénéficier d'une indemnité forfaitaire à charge du Fonds des maladies professionnelles. Les chefs de préjudice indemnifiables sont définis de manière précise dans la loi.

Sur la base du droit commun, le travailleur ne peut pas non plus intenter d'action contre son employeur ou les préposés ou mandataires de celui-ci, sauf dans les cas définis à l'article 51, § 1^{er} des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles. Cette immunité civile tombe lorsque l'employeur, ses préposés ou mandataires ont intentionnellement provoqué la maladie professionnelle. La loi considère comme ayant intentionnellement provoqué la maladie, tout employeur qui a continué d'exposer des travailleurs au risque de maladie professionnelle, alors que les services d'inspection lui ont signalé par écrit le danger auquel il expose ces travailleurs en ne se conformant pas aux obligations que lui imposent les dispositions légales et réglementaires relatives à la sécurité et à l'hygiène au travail.

Le compromis social historique est à la base d'un équilibre, aussi bien pour les travailleurs que pour les employeurs, qui garde aujourd'hui encore tout son sens.

Premièrement, on continue d'épargner aux travailleurs une longue bataille procédurale où une lourde charge de la preuve repose sur la victime et qui occasionne également des frais importants. De plus, l'issue de procédures civiles est incertaine. Dans ce cadre, le Conseil signale qu'il faut faire preuve d'une certaine réserve quant à la valeur de précédent des cas concrets de la jurisprudence. On craint que les éléments spécifiques des cas concrets ne soient pas pris en compte et que ces cas ne soient donc utilisés en dehors de leur contexte.

Deuxièmement, l'objectif est d'indemniser rapidement les travailleurs qui sont victimes, vu la faible espérance de vie de certaines victimes de l'amiante. Le Conseil souligne également que l'exposition à l'amiante a eu lieu de nombreuses années avant que la maladie se déclare. Il se peut qu'entretemps, l'entreprise n'existe plus.

Troisièmement, le législateur a choisi d'élaborer un régime financé sur la base de la solidarité de tous les employeurs, quelles que soient les statistiques de risques d'un employeur donné. Il n'a pas voulu alourdir encore la charge économique pesant sur l'employeur individuel pour une responsabilité qui n'est pas liée à une faute en rendant possible une action sur la base du droit de la responsabilité extracontractuelle contre cet employeur, sauf dans les cas prévus par la loi.

Quatrièmement, le régime d'immunité civile est également inspiré par le souci d'éviter au sein d'une entreprise les situations conflictuelles qui apparaissent lorsqu'une victime intente un procès à son employeur ou à ses collègues. Le système est donc important en vue de préserver la paix sociale et les relations de travail dans les entreprises.

Le Conseil souligne qu'il est essentiel que toutes les personnes concernées sachent ce qui est ou non permis si l'on souhaite contribuer à la prévention par l'effet dissuasif des sanctions civiles. Le Conseil constate que la législation en matière de maladies professionnelles le prévoit. L'employeur est responsable lorsqu'il continue d'exposer les travailleurs au risque de maladie professionnelle alors que les services d'inspection lui ont signalé le danger.

Le Conseil est d'avis que pour poursuivre le pollueur, il faut avoir recours au droit pénal. En effet, il n'existe pas d'immunité dans le droit pénal. Toute faute, même légère et involontaire, qui provoque une maladie professionnelle est toujours une infraction pénale.

Le Conseil indique que, dans le cadre de la création du Fonds amiante, le système de cofinancement du Fonds amiante par les employeurs et le régime d'immunité civile dans le chef des employeurs, similaire au régime d'immunité civile qui s'applique dans le cadre des risques professionnels, forment un tout. La levée de cette immunité civile pourrait compromettre le financement du Fonds amiante.

Par conséquent, la proposition de loi en vue d'augmenter la cotisation à payer au Fonds amiante par les employeurs dont la responsabilité a été retenue (n° 5-1352) est en contradiction avec la proposition de loi en vue d'obtenir du tiers responsable l'indemnisation intégrale du préjudice subi (n° 5-1353), qui a été rédigée par les mêmes auteurs.

Lorsque l'un des éléments susmentionnés est remis en question, l'équilibre atteint dans le compromis est rompu. Le Conseil estime par conséquent qu'il est inacceptable de remettre en cause ces principes.

Le Conseil remarque enfin que la proposition de loi permet une double indemnisation du préjudice. Les victimes et leurs ayants droit peuvent aussi bien solliciter le Fonds amiante pour être indemnisés qu'aller en justice pour réclamer une indemnisation au tiers responsable. Le Conseil pense qu'il faut au moins veiller à ce que le Fonds amiante soit subrogé dans les droits de la victime à concurrence des indemnisations qu'il lui a versées.

4. Proposition de loi modifiant la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, en ce qui concerne le Fonds amiante (Doc. Sénat n° 5-1388)

a. Contenu de la proposition de loi

Le Conseil constate que la proposition de loi vise à imposer aux employeurs qui se font condamner pour des dégâts occasionnés à la santé d'une ou plusieurs personnes suite à l'exposition au risque de l'amiante une cotisation supplémentaire destinée au financement du Fonds amiante, à partir de la date à laquelle la décision judiciaire devient définitive, et ce, pour une durée indéterminée.

En outre, la proposition de loi prévoit que la victime ou ses ayants droit doivent avoir la possibilité d'intenter une action en justice en vue d'être d'indemnisés malgré une indemnisation accordée par le Fonds amiante. Si la victime ou ses ayants droit obtiennent une indemnisation suite à leur action en justice, le Fonds amiante est subrogé dans leurs droits afin de récupérer l'indemnisation déjà accordée.

Les développements de la proposition de loi font référence au concept de « faute inexcusable ». Les auteurs de la proposition de loi indiquent que l'utilisation du concept de « faute inexcusable » est moins restrictive que celle du concept de faute intentionnelle qui est appliqué dans la législation en matière de maladies professionnelles, ce qui résoudrait le problème de la charge de la preuve qui pèse sur les victimes. Les auteurs de la proposition de loi ajoutent que ce concept permettrait au Fonds amiante d'aller en justice contre la société qui a exposé la victime à l'amiante, même si ce n'était pas dans l'intention formelle de nuire.

La proposition de loi vise également à élargir l'actuel article 118 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006. Il est proposé d'ajouter comme condition pour prétendre à une intervention du Fonds amiante que la maladie ait été diagnostiquée dans les cinquante ans qui suivent l'exposition à l'amiante. Les auteurs de la proposition de loi précisent dans le commentaire que le délai de vingt ans actuellement pris en compte est trop court parce qu'il faut parfois quarante à cinquante ans pour que la maladie se déclare.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent que les personnes atteintes d'un cancer du larynx et/ou du poumon bénéficient également de l'intervention du Fonds amiante.

Par ailleurs, la proposition de loi prévoit que le Fonds amiante prendra également en charge la partie des frais médicaux des travailleurs indépendants et des victimes environnementales de l'amiante pour laquelle la loi sur l'assurance maladie n'intervient pas, et ce, aux mêmes conditions que pour les travailleurs salariés.

Enfin, la proposition de loi vise la création d'un numéro vert pour les associations de défense et de représentation des victimes de l'amiante, afin de faciliter l'accès de ces victimes et de leur entourage aux informations relatives à leurs droits et aux démarches qu'elles doivent accomplir à cet effet.

b. Position du Conseil

En ce qui concerne la cotisation majorée à charge des employeurs responsables en vue du financement du Fonds amiante et la possibilité pour les victimes d'intenter une action en justice contre le tiers responsable, le Conseil renvoie à l'analyse ci-dessus des propositions de loi n° 5-1352 et n° 5-1353.

En ce qui concerne la notion de « faute inexcusable », le Conseil maintient ce qu'il a indiqué à ce sujet dans son avis n° 1.518 du 16 juin 2005.

Vu l'équilibre que contient le compromis historique décrit ci-dessus, le Conseil pense que, sur le plan du droit civil, il serait inacceptable, dans le cas de maladies professionnelles, de faire dépendre la réparation d'une faute, a fortiori d'une faute inexcusable.

Le Conseil répète que pour poursuivre le pollueur, il faut avoir recours au droit pénal. En effet, il n'existe pas d'immunité dans le droit pénal. Toute faute, même légère et involontaire, qui provoque une maladie professionnelle est toujours une infraction pénale. La notion de « faute inexcusable » n'est donc pas nécessaire pour déterminer la responsabilité pénale.

Le Conseil pense qu'il est superflu d'ajouter dans la loi que la maladie doit être diagnostiquée dans les cinquante ans qui suivent l'exposition à l'amiante, étant donné que la loi ne prévoit nulle part un délai de vingt ans dans lequel la maladie doit se déclarer afin de prétendre à une intervention du Fonds amiante.

S'agissant de la reconnaissance du cancer du poumon ou du larynx parmi les maladies indemnisables dans le cadre du Fonds amiante, le Conseil relève que ces maladies sont reconnues comme maladies professionnelles lorsqu'elles sont causées par une exposition à l'amiante, ce qui n'est pas nécessairement le cas, contrairement aux maladies comme l'asbestose et au mésothéliome, qui sont spécifiquement liées à l'amiante. Le Fonds des maladies professionnelles a développé des critères, basés sur des consensus scientifiques internationaux, pour déterminer si un cancer de ce type pouvait être considéré comme « causé par l'amiante ». Ces critères ne peuvent être remplis que dans le cadre d'une exposition importante, qui ne se rencontre en pratique que dans un cadre professionnel.

En fonction du principe, énoncé ci-dessus, de non-discrimination entre victimes de l'amiante, le Conseil estimerait injustifié que les victimes non professionnelles bénéficient d'une indemnisation sur la base d'autres critères. En fonction du principe, énoncé ci-dessus, de non-discrimination entre maladies professionnelles, le Conseil n'a pas estimé opportun d'étendre encore la double indemnisation accordée en vertu de la législation actuelle aux travailleurs assujettis aux législations sur les maladies professionnelles. On pourrait songer à étendre l'indemnisation au profit des travailleurs indépendants, ce qui conduirait à augmenter les ressources du Fonds amiante, en provenance de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Consultées à ce propos dans le cadre des travaux du comité de gestion du Fonds des maladies professionnelles, les organisations représentatives des travailleurs indépendants se sont déclarées non demanderesse de cette extension.

Le Conseil relève enfin qu'étendre l'indemnisation du Fonds amiante aux cancers du larynx ou du poumon, sans révision des critères en fonction desquels le lien causal avec une exposition à l'amiante est reconnu, susciterait probablement beaucoup d'attentes déçues chez les victimes de ces maladies, et mobiliserait, du côté des victimes comme du côté de l'administration du Fonds des maladies professionnelles, beaucoup d'énergies, en pure perte.

En ce qui concerne la prise en charge par le Fonds amiante, aux mêmes conditions que pour les travailleurs salariés, de la partie des frais médicaux des travailleurs indépendants et des victimes environnementales de l'amiante pour laquelle la loi sur l'assurance maladie n'intervient pas, le Conseil se joint aux avis du comité de gestion du Fonds des maladies professionnelles. Celui-ci plaide pour une cohérence maximale entre les indemnisations pour maladies professionnelles et les indemnisations versées par le Fonds amiante. Les travailleurs indépendants et les victimes environnementales doivent bénéficier des mêmes interventions pour les soins de santé, les frais funéraires et l'aide d'une tierce personne. Il convient également d'être particulièrement attentif aux coûts des soins palliatifs. Dans son avis du 12 octobre 2011, le comité de gestion du Fonds des maladies professionnelles a indiqué qu'à partir de 2012, les soins de santé et l'aide d'une tierce personne devront être pris en charge de la même manière pour les travailleurs indépendants et les victimes environnementales.

En ce qui concerne la création d'un numéro vert pour les associations de défense et de représentation des victimes de l'amiante, le Conseil pense que le Fonds des maladies professionnelles, au sein duquel le Fonds amiante a été créé, est le mieux placé pour informer les victimes. En effet, l'une des missions légales du Fonds est de mettre à disposition ses connaissances et son expertise et de fournir des informations sur les droits des victimes.

Le Conseil pense qu'il faut dans ce cadre être particulièrement attentif aux travailleurs indépendants. En effet, le nombre de leurs demandes auprès du Fonds amiante est limité. Le Conseil constate que l'on essaie de faire connaître le plus possible le Fonds amiante au moyen de toutes sortes de campagnes en collaboration avec l'INASTI. Il soutient les initiatives qui sont prises en vue de lancer de nouvelles campagnes à l'occasion des cinq années d'existence du Fonds amiante.

5. Proposition de loi modifiant l'article 116 du titre IV, chapitre VI « Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante », de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (Doc. Sénat n° 5-1502)

La proposition de loi vise à rectifier une anomalie contenue dans la loi créant le Fonds amiante. Cette loi contient un renvoi erroné à un article de la loi.

Le Conseil constate qu'il s'agit d'une modification purement technique. Il souscrit dès lors à cette proposition de modification de la loi.
