

A V I S N° 2.244

Séance du mardi 28 septembre 2021

Proposition de loi – Indemnisation des victimes de l’amiante

x x x

3.247

A V I S N° 2.244

Objet : Proposition de loi – Indemnisation des victimes de l’amiante

Par lettre du 17 juin 2021, madame E. Tillieux, présidente de la Chambre des représentants, a consulté le Conseil national du Travail sur la proposition de loi modifiant la loi-programme (l) du 27 décembre 2006 en ce qui concerne l’indemnisation des victimes de l’amiante (DOC 55 0187/001).

Sur rapport du Bureau exécutif, le Conseil a émis, le 28 septembre 2021, le présent avis.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Par lettre du 17 juin 2021, madame E. Tillieux, présidente de la Chambre des représentants, a consulté le Conseil national du Travail sur la proposition de loi modifiant la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 en ce qui concerne l'indemnisation des victimes de l'amiante (DOC 55 0187/001).

Cette proposition de loi vise à abroger les deux premiers paragraphes de l'article 125 de ladite loi-programme, ce qui aurait pour effet la levée de l'immunité civile dont bénéficie actuellement le tiers responsable de l'exposition à l'amiante.

Le Conseil a examiné avec attention le texte de la proposition de loi.

Il s'est déjà prononcé, par le passé, sur d'autres propositions de loi concernant la protection des victimes de l'amiante, et en particulier concernant la levée de l'immunité civile de l'employeur/du tiers (avis n^{os} 1.517 et 1.518 du 16 juin 2005 et avis n° 1.826 du 27 novembre 2012).

Au cours de ses travaux, le Conseil a pris connaissance de l'avis que l'Agence fédérale des risques professionnels (Fedris) a rendu le 16 septembre 2021 sur ledit projet de texte.

Cet avis énumère différentes objections à l'encontre du texte de ladite proposition de loi et renvoie à cet égard explicitement à la position que le Conseil a déjà adoptée en la matière dans son avis n° 1.826 précité.

Le Conseil confirme sa position et s'associe à l'avis de Fedris, qui est repris en annexe du présent avis.

Le Conseil juge qu'il n'est pas indiqué d'adapter la législation de la manière proposée par la proposition de loi.



Avis de Fedris concernant la proposition de loi modifiant la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 en ce qui concerne l'indemnisation des victimes de l'amiante, déposée par Madame Valérie Van Peel, le 20 juin 2019 (DOC 55 0187/001)

1. Introduction

La Commission des affaires sociales de la Chambre des représentants a sollicité l'avis de Fedris sur la teneur d'une proposition de loi visant à modifier la loi programme (I) du 27 décembre 2006 en ce qui concerne l'indemnisation des victimes de l'amiante (DOC 55 0187/001).

Cette modification vise à abroger les paragraphes 1 et 2 de l'article 125 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 prévoyant :

§1^{er}. La victime et ses ayants droit qui ont été indemnisés en application du présent chapitre ou d'une législation étrangère équivalente pour une des maladies visées à l'article 118, ne peuvent exercer un recours contre le tiers responsable du dommage, en ce compris ses éventuels préposés ou mandataires, aux fins d'obtenir une réparation intégrale de celui-ci que si ce dernier tombe sous le champ d'application des arrêtés d'exécution de l'article 116, 2° et 3°.

§ 2. Par dérogation au § 1^{er}, l'action en responsabilité civile reste ouverte au profit de la victime ou de ses ayants droit contre le tiers responsable lorsque ce dernier a provoqué intentionnellement la maladie.

Est considéré comme ayant intentionnellement provoqué la maladie, tout tiers responsable qui a continué d'exposer la victime au risque d'une exposition à l'amiante, alors qu'une autorité publique lui a donné une injonction relative à l'amiante ou ayant une incidence sur l'exposition à l'amiante, à laquelle il n'a pas obtempéré ou à laquelle il ne s'est pas strictement conformé et ce dans les délais imposés.

2. Conséquence de la proposition de loi

L'abrogation des 2 premiers paragraphes de l'article 125 de la loi-programme aurait pour effet la levée de l'immunité civile dont bénéficie actuellement le tiers responsable de l'exposition à l'amiante, c'est-à-dire les entreprises utilisant ou ayant utilisé cette matière et ayant donc exposé leurs travailleurs et d'autres personnes à l'amiante.

Il serait ainsi possible pour la victime ou ses ayants droit d'agir en responsabilité civile même s'ils ont déjà bénéficié d'une intervention en vertu de la loi-programme ou d'une législation étrangère équivalente et que le tiers responsable identifié n'a pas intentionnellement provoqué la maladie.

3. Objections à l'encontre de la proposition de loi

La proposition de loi se heurte à diverses objections qui sont exposées ci-après.

3.1. Remise en cause de l'accord à la base de la création du Fonds amiante

Il avait déjà été souligné à l'occasion de l'analyse de la précédente proposition visant la même levée de l'immunité civile du tiers responsable, qu'une telle mesure dans le chef des employeurs remettrait en cause un accord historique entre partenaires sociaux et gouvernement, à la base de la création du Fonds amiante. Cette remise en cause pourrait mettre à mal l'existence même de ce Fonds et créer des difficultés pour les partenaires sociaux.

Le Conseil national du travail s'est, en effet, déjà penché, en sa séance du 27 novembre 2012, sur d'autres propositions de loi évoquant cette question et a rendu un avis n° 1.826 sur la levée de l'immunité civile, qui peut être synthétisé comme suit.

Le Conseil a rappelé 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).

Il a également souligné que le régime de responsabilité choisi en matière de risques professionnels comprend un mécanisme de responsabilité sans faute qui 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.

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 et, en tous cas, de toutes celles qui donnent lieu actuellement à réparation en application de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006), 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.

La contrepartie de cet allègement de la charge probatoire est double :

- la réparation est forfaitaire et limitée aux types de préjudice prévus comme indemnisables dans la loi;
- le travailleur ne peut intenter d'action en responsabilité contre son employeur ou les préposés ou mandataires de celui-ci, sauf dans les cas définis à l'article 51, §1er des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles visant la faute intentionnelle ayant provoqué la maladie professionnelle.

Ce 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 puisque :

- les travailleurs se voient épargner une longue bataille procédurale dans laquelle une lourde charge de la preuve repose sur la victime et qui occasionne également des frais importants, avec une issue incertaine;
- l'indemnisation des victimes est accélérée, ce qui est fondamental vu la faible espérance de vie de certaines victimes de l'amiante;
- le Législateur a choisi d'élaborer un régime financé sur la base de la solidarité de tous les employeurs, sans 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;
- 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, a été pris en compte dans le but de préserver la paix sociale et les relations de travail dans les entreprises.

Le Conseil indique dans son avis que, dans le cadre de la création du Fonds amiante, le cofinancement de celui-ci par les employeurs et l'Etat et le régime d'immunité civile dont ils bénéficient, 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.

L'auteure de la proposition indique que cette motivation n'est guère pertinente s'agissant du Fonds amiante auquel peuvent s'adresser des victimes secondaires (personnes en contact avec l'amiante par leurs contacts avec un travailleur lui-même en contact) et des victimes environnementales, en sus des victimes professionnelles.

Dès lors qu'il est admis que la levée de l'immunité civile ne concernera, du fait du maintien de l'article 51 des lois coordonnées le 3 juin 1970 dans sa version actuelle, que ces 2 dernières catégories de victimes, l'argument de la paix sociale au sein des entreprises ne pourrait, toujours selon l'auteure, être évoqué.

Il n'en reste pas moins que les éventuels responsables seront, en toute hypothèses, des entreprises qui ont utilisé de l'amiante dans le cadre de leurs activités et l'Etat dont il pourrait être considéré qu'il s'est trop longtemps abstenu d'interdire la fabrication et l'utilisation de l'amiante dont la nocivité était connue de longue date.

Or, ce sont ces 2 acteurs qui participent actuellement principalement au financement du Fonds amiante de sorte que l'argument d'une possible remise en cause de l'existence même de ce fonds garde toute sa pertinence, ces acteurs finançant ce fonds en contrepartie de leur immunité civile.

3.2. Durée, lourdeur, coût et incertitude liés à la procédure judiciaire

Il convient de souligner que si la possibilité d'assigner l'entreprise responsable de l'exposition à l'amiante peut paraître constituer une avancée pour la victime et ses ayants droit, celle-ci est très théorique étant donné la longueur d'une procédure judiciaire, la charge probatoire qu'implique celle-ci - qui n'a aucune mesure avec ce que prévoit la loi-programme- et l'aléa judiciaire dont il faut tenir compte.

Dans le cadre de la loi-programme, la seule démonstration par la victime ou l'ayant droit de l'existence de l'une des maladies mentionnées à l'article 118 et d'une exposition à l'amiante suffisent à entraîner l'intervention du Fonds amiante (moyennant certaines conditions supplémentaires applicables aux ayants droits) et ce, dans un délai raisonnable qui n'excède pas, sauf circonstances exceptionnelles, quelques mois, et n'entraîne que des coûts marginaux pour le demandeur.

Une action en justice fondée sur la responsabilité civile ne peut se voir clôturée avant plusieurs années, avec des différences substantielles selon les arrondissements judiciaires liées à l'encombrement plus ou moins important de la juridiction. En cas de procédure d'appel, un délai de 7 à 10 ans pourrait parfaitement se concevoir, sans circonstances particulières.

La procédure judiciaire aura un coût financier plus ou moins important pour la victime ou ses ayants droit, tributaire de l'avocat choisi comme représentant, de la longueur et de l'issue de la procédure (il n'y a pas, comme en matière sociale, de prise en charge systématique des dépens et honoraires liés à une expertise).

Enfin, l'issue favorable de la procédure judiciaire suppose que soient établies les 3 conditions de la responsabilité civile, à savoir :

- l'entreprise a commis une faute;
- la victime ou ses ayants droit subissent un dommage concret;
- ce dommage trouve sa cause dans la faute commise par l'entreprise.

Cette preuve sera particulièrement compliquée, pour ne pas dire, impossible, à rapporter, sauf cas exceptionnels, car les obstacles sont aussi nombreux qu'importants.

En premier lieu, la démonstration du fait que l'entreprise a commis une faute consistant à avoir exposé la victime à l'amiante sera particulièrement ardue car cela suppose qu'au moment de cette exposition, l'usage de l'amiante ait déjà été interdit ou qu'à tout le moins, la dangerosité de l'amiante ait été une donnée généralement admise.

Il est utile de rappeler ici, que l'État belge, non seulement n'a pas interdit l'usage de l'amiante de manière totale avant 2002, mais a longtemps encouragé cet usage, notamment suite à l'incendie de l'Innovation (plus de 300 morts en 1967) : comment établir une faute dans le chef d'entreprises qui consisterait à ne pas avoir banni l'usage de l'amiante qui n'était pas interdit et qu'elles étaient même fortement incitées à utiliser massivement ?

Au-delà, comment établir une responsabilité de l'Etat à ne pas avoir interdit plus tôt l'usage de l'amiante alors que beaucoup d'autres Etats ne l'ont pas fait et que l'incitation faite à utiliser de l'amiante a aussi été dictée par une mise en balance des coûts et bénéfices de cet usage : l'amiante offrait, en effet, une protection importante contre le feu et pouvait, de ce fait, sauver des vies autant que des biens ?

L'application des règles de la responsabilité civile suppose également que la victime ou ses ayants droit, pour obtenir réparation intégrale de leur dommage, en démontre formellement l'existence et l'importance.

La seule invocation de l'existence de la maladie ne pourra suffire et un éventuel dommage moral, principal enjeu de cette levée de l'immunité civile puisqu'il n'est pas indemnisé dans le cadre de la loi-programme, sera d'autant plus difficile à établir et à évaluer qu'il s'agit du dommage le moins aisément «objectivable».

Enfin, la démonstration que le dommage établi est bien la conséquence de la faute sera, dans l'énorme majorité des cas, impossible à établir de manière certaine puisque la justice ne peut se contenter de probabilités, de possibilités mais doit pouvoir se baser sur des certitudes ou, à tout le moins, sur un faisceau de présomptions graves, précises et concordantes qui permettent de retenir une certitude «raisonnable».

Plusieurs éléments sont de nature à mettre à mal cette certitude : le temps de latence entre l'exposition et la survenance de la maladie, le fait que ce délai est variable d'un sujet à l'autre et le fait que l'amiante a été utilisée par un très grand nombre d'entreprises et a aussi connu un usage privé important et ce, pendant des décennies.

Comment sera-t-il possible, dans ce contexte, d'imputer, ne fut-ce qu'avec une certitude raisonnable, la pathologie objectivée à un moment précis chez un individu particulier avec une exposition déterminée à l'amiante ?

L'appréciation de ce lien est encore rendue plus complexe par le fait qu'il faudrait, pour ce faire, envisager des circonstances et éléments vieux de plusieurs dizaines d'années et qu'il sera donc le plus souvent impossible d'établir de manière précise.

Enfin, dans l'hypothèse hautement invraisemblable dans laquelle les éléments constitutifs de la responsabilité civile pourraient être réunis, encore faut-il que l'entreprise identifiée comme responsable existe toujours sans quoi toute action en responsabilité est impossible. Ce qui veut dire concrètement que ces actions en responsabilité seront possibles pour certains citoyens, mais pas pour l'ensemble, en fonction de ce que l'entreprise présumée coupable existe encore ou pas.

Pour être parfaitement complet, il convient de souligner que les difficultés énoncées ci-avant seront beaucoup plus importantes pour les victimes non professionnelles et leurs ayants droit que pour les victimes professionnelles. Celles-ci seraient, en effet, plus aisément à même d'établir l'exposition effective à l'amiante, une certaine importance de celle-ci (qui est nécessaire pour certaines atteintes) et d'identifier le « responsable » de

cette exposition (l'employeur).

Or, de l'aveu même de l'auteure, par le maintien de l'article 51 des lois coordonnées le 3 juin 1970, la levée de l'immunité civile ne concernerait que les victimes non professionnelles et leurs ayant droit, ce qui réduit encore l'effectivité, déjà presque inexistante, de cette mesure qui, comme expliqué au point 3.2. pourrait mettre à mal l'existence du Fonds amiante.

3.3. Discrimination entre bénéficiaires de l'intervention prévue par la loi-programme (I) du 27 décembre 2006

Il est important de préciser, au préalable, que le Conseil d'Etat s'était, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi du 25 juillet 2016 modifiant le Code civil et la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 en ce qui concerne l'indemnisation des victimes de l'amiante, déjà prononcé sur la question de la levée de l'immunité civile.

En ce qui concerne l'abrogation pure et simple de l'article 125, §§ 1er et 2, de la loi-programme visant à permettre aux victimes ou à leurs ayant-droits, même indemnisés par le Fonds amiante, d'exercer un recours contre le tiers responsable du dommage aux fins d'obtenir réparation intégrale de celui-ci, le Conseil d'Etat estimait qu'elle créait une discrimination entre 2 catégories de bénéficiaires de l'intervention du Fonds amiante :

- d'une part, celles dont la maladie est considérée comme une maladie professionnelle, qui seront privées de tout recours contre leur employeur ou ses préposés n'ayant pas provoqué intentionnellement la maladie et dont le montant de l'indemnisation ne pourra en conséquence être supérieur à celui résultant de la loi-programme précitée ;
- et d'autre part, les autres victimes bénéficiaires de ce Fonds, qui pourront obtenir la réparation intégrale de leur dommage et pourront donc, le cas échéant, bénéficier d'un montant supérieur à celui résultant de cette loi-programme."

L'auteure de la proposition reconnaît que, lorsque la victime est un travailleur exposé à l'amiante dans le cadre de ses activités professionnelles, elle ou ses ayants droit n'auront pas la possibilité d'intenter une action en responsabilité dès lors que l'article 51 des lois coordonnées le 3 juin 1970 reste d'application.

Cela étant, elle considère que la différence de traitement entre un travailleur, victime de l'amiante et un non-travailleur, victime de l'amiante est parfaitement possible tout comme aujourd'hui, un travailleur victime d'une affection pulmonaire en raison de l'exercice de sa profession n'aura droit qu'à une indemnisation forfaitaire et ne pourra intenter une action en responsabilité contre son employeur alors qu'un non-travailleur, victime d'une affection pulmonaire résultant de la faute d'un tiers, pourra agir contre celui-ci en responsabilité civile et obtenir une réparation intégrale.

Elle ajoute qu'il existe déjà, aujourd'hui, une différence en l'état des législations puisque :

- le travailleur, victime de l'amiante, est tenu de s'adresser à Fedris et ne peut, en principe, intenter une action en responsabilité contre son employeur alors que
- le non-travailleur, victime de l'amiante, a initialement le choix de se tourner vers le Fonds amiante ou d'intenter une action en responsabilité contre le tiers responsable.

Les actuelles différences avancées par l'auteur de la proposition de loi ne répondent pas à l'objection soulevée par le Conseil d'Etat car les hypothèses visées sont fondamentalement différentes de celle qui est créée par sa proposition.

Dans l'hypothèse de la victime d'une maladie pulmonaire, la différence est fondée sur un critère objectif qui est l'existence d'un mécanisme d'indemnisation spécifique des dommages encourus dans un cadre particulier (le cadre professionnel) qui est la contrepartie de cotisations que les employeurs sont tenus de payer, que leur activité induise ou non de tels dommages, alors que les tiers responsables ne sont pas tenus de s'assurer contre les dommages qu'ils provoqueraient.

La seconde hypothèse visée qui est effectivement une différence existant en l'état actuel de la législation, n'est pas davantage de nature à répondre à l'objection du Conseil d'Etat. Le constat qu'il existe actuellement un choix pour la victime non professionnelle de l'amiante entre le régime mis en place par la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 et la responsabilité civile ne peut justifier que la différence de traitement existante soit encore renforcée par la suppression de ce nécessaire choix comme cela résulterait de l'adoption de la proposition formulée.

3.4. L'insécurité juridique

Même si, en l'absence de toute incrimination pénale, cela reste juridiquement possible, il apparaît très peu souhaitable d'appliquer des règles actuelles à des faits remontant à plusieurs décennies et de qualifier de fautifs, en 2021 et plus tard, des faits commis dans les années 70, 80 ou 90 et qui n'étaient, à l'époque, pas considérés comme tels.

C'est la sécurité juridique, un principe fondamental de l'Etat de droit qui est, de la sorte, mise à mal.

Une telle ouverture à l'incrimination a posteriori, même non pénale, de faits anciens, voire très anciens, et qui plus est, pour l'usage d'un matériau qui n'était pas interdit à l'époque, pourrait avoir pour effet de susciter une réticence majeure dans les domaines de la recherche et de l'innovation vu le risque de voir sa responsabilité engagée ultérieurement, sans avoir commis aucune « faute » en l'état de la réglementation.

3.5. Nécessité de réécriture de l'article 125, §5 de la loi-programme (I)

Un élément complémentaire doit être souligné qui est qu'un paragraphe 5 a été ajouté, en 2019, à l'article 125 de la loi-programme qui prévoit un délai de prescription particulier sans lequel la possibilité d'une action en responsabilité civile est extrêmement réduite.

Or, ce paragraphe renvoie expressément aux 2 premiers paragraphes dont la proposition porte l'abrogation, de sorte que l'adoption de la proposition en tant que telle aurait pour conséquence de rendre inopérante cette prescription particulière.

4. Conclusion

Lors des séances du 18 avril 2017, du 14 juin 2017 du 13 mars 2019 et du 8 septembre 2021, le comité de gestion des maladies professionnelles de Fedris a pris connaissance de la proposition de loi du 25 juillet 2016 modifiant le Code civil et la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (Doc 54 2002/001) en ce qui concerne l'indemnisation des victimes de l'amiante et de l'avis 60.892/2 rendu sur celle-ci par le Conseil d'État.

Depuis la création du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, le comité de gestion a toujours maintenu sa position quant au principe de base de l'immunité civile, position conforme à celle adoptée par les partenaires sociaux dans le cadre du Conseil national du travail.

La proposition faisant l'objet du présent avis n'étant que l'adaptation de cette proposition de loi, elle soulève, sur le point de la levée de l'immunité civile, les mêmes objections que celles qui avaient déjà été pointées à l'époque, à savoir :

- Cette proposition constitue un danger pour l'existence même du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, car elle remet en cause l'un des éléments qui a été à la base de sa création, à savoir l'immunité civile des employeurs et de l'Etat. Cet élément est la contrepartie du financement par ceux-ci du Fonds. Ces éléments formant un tout, la proposition de supprimer l'immunité civile pourrait donc avoir des conséquences sur les moyens financiers dont dispose le Fonds pour accomplir ses missions;
- Si la possibilité d'assigner l'entreprise responsable de l'exposition à l'amiante peut paraître constituer une avancée pour la victime et ses ayants droit, celle-ci est très théorique étant donné la longueur d'une procédure judiciaire, la charge probatoire qu'implique celle-ci - qui n'a aucune mesure avec ce que prévoit la loi-programme - et l'aléa judiciaire dont il faut tenir compte et qui est encore renforcé par le délai de plusieurs décennies entre l'exposition à l'amiante et le développement de la maladie rendant l'identification et la poursuite du responsable très difficile;
- Enfin, elle mettrait à mal le principe de sécurité juridique en constituant un précédent à l'incrimination a posteriori d'un comportement, mettant en cela à mal un principe général propre à tout Etat de droit qui est la sécurité juridique. Ce principe fondamental vise à protéger les citoyens et les entreprises, notamment, en leur garantissant que ce qui était permis à un moment ne puisse pas être sanctionné ultérieurement sous l'empire d'une nouvelle loi.

Il doit encore être souligné que cette proposition ne répond pas au risque de discrimination soulevé par le Conseil d'Etat à propos de la proposition précédente puisque des victimes de l'amiante s'adressant au même Fonds n'ont pas les mêmes possibilités de recours et donc in fine, d'indemnisation, une réparation forfaitaire dans le cas du travailleur et une réparation intégrale pour la victime environnementale.

Si le Comité de gestion est évidemment ouvert à toute proposition susceptible d'améliorer la réparation du préjudice subi par les victimes de l'amiante, force est de constater que la présente proposition ne permet pas une telle amélioration, puisque cette proposition obligerait les demandeurs à recourir à des procédures judiciaires longues, lourdes et dont l'issue est toujours incertaine. Le fonds amiante, dont les missions d'indemnisation ont été étendues à des missions de prévention et d'accompagnement des victimes, constitue donc pour le comité de gestion la meilleure réponse à donner aux victimes de l'amiante.