

AVIS N° 1.518

Séance du jeudi 16 juin 2005

Faute inexcusable en cas d'exposition des travailleurs à l'amiante – Proposition de loi

x x x

2.122-1

A V I S N° 1.518

Objet : Faute inexcusable en cas d'exposition des travailleurs à l'amiante – Proposition de loi

Par lettre du 22 mars 2005, madame A.-M. Lizin, Présidente du Sénat, a, à la demande de la Commission des Affaires sociales du Sénat, consulté le Conseil national du Travail sur une proposition de loi modifiant l'article 51 des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles pour y intégrer la faute inexcusable en cas d'exposition des travailleurs à l'amiante (Doc. Sénat, n° 3-22).

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

L'examen de cette demande d'avis a été confié à la Commission de la sécurité sociale.

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

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE LA SAISINE

Par lettre du 22 mars 2005, madame A.-M. Lizin, Présidente du Sénat, a, à la demande de la Commission des Affaires sociales du Sénat, consulté le Conseil national du Travail sur une proposition de loi modifiant l'article 51 des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles.

La proposition de loi vise à ajouter à l'article 51, § 1er desdites lois une hypothèse dans laquelle l'action en responsabilité civile reste ouverte au profit de la victime d'une maladie professionnelle ou de ses ayants droit.

Plus précisément, il est stipulé que la victime d'une maladie professionnelle peut intenter une action en responsabilité civile contre le chef de l'entreprise dans laquelle elle travaille (ou travaillait) lorsque ce chef d'entreprise "commet la faute inexcusable d'exposition sans protection des travailleurs à l'amiante".

Est considérée comme une faute inexcusable, "une faute pour laquelle les éléments suivants sont réunis : un acte ou une omission volontaire, la conscience du danger que devait en avoir son auteur, le caractère de gravité exceptionnelle de la faute, l'absence de cause justificative et le défaut d'élément intentionnel".

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a pris connaissance de la proposition de loi qui lui est soumise pour avis. Toutefois, avant d'adopter une position à ce sujet, il souhaite d'abord formuler une série de considérations générales concernant la problématique de l'immunité de responsabilité civile en cas de maladie professionnelle, ce qui permettra de replacer la proposition de loi dans son contexte.

A. Considérations générales

- Le Conseil constate que, dans l'état actuel de la législation, l'article 51, § 1er desdites lois énumère de manière limitative les situations dans lesquelles la victime d'une maladie professionnelle ou ses ayants droits peuvent intenter une action en responsabilité civile, indépendamment des droits qui découlent pour ces personnes de la législation en matière de maladies professionnelles.

Sur la base de cette énumération, il est possible d'affirmer a contrario que la législation en matière de maladies professionnelles instaure une immunité de responsabilité civile en faveur de l'(ancien) employeur et de ses préposés et mandataires, sauf s'ils ont provoqué intentionnellement la maladie professionnelle.

Cela signifie que la victime d'une maladie professionnelle ne peut pas se retourner contre ces personnes pour le dommage qui n'est pas couvert par l'indemnité légale sur la base de la législation en matière de maladies professionnelles (le dommage moral, le dommage matériel et le dommage corporel au-delà des limites légales). Le Fonds des maladies professionnelles (FMP) ne peut pas non plus se retourner contre les personnes concernées pour récupérer ses propres dépenses.

L'immunité de ces personnes tombe cependant lorsqu'il est question d'une faute intentionnelle de leur part. Étant donné qu'une telle faute intentionnelle supposerait que le travailleur a été exposé à un risque de maladie professionnelle dans le but de provoquer la maladie, il s'agit d'une situation purement théorique.

L'article 51, § 1er, 1°, 2e alinéa desdites lois stipule toutefois qu'est considéré 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.

Cette disposition peut être considérée comme une application restrictive de la notion de "faute inexcusable" dans la législation belge, sur la base de laquelle l'immunité en matière de responsabilité civile de l'employeur vis-à-vis de ses travailleurs tombe.

- Le Conseil constate que l'auteur de la proposition indique dans les développements que la proposition vise à "intégrer [le] concept [de la faute inexcusable] en droit belge en cas d'exposition à l'amiante".

Comme justification, il est affirmé que le concept de faute inexcusable permet "de sortir de très grandes difficultés d'apporter la preuve d'une faute intentionnelle et de retenir l'idée que la responsabilité civile de l'employeur peut être retenue s'il a fait preuve d'une négligence aux conséquences graves, par exemple en laissant persister un danger grave pour la santé alors qu'il est censé connaître ce danger".

Selon la formulation de la proposition de loi, une action civile est possible contre le chef d'entreprise qui commet la faute inexcusable d'exposition sans protection de ses travailleurs à l'amiante. Les cinq éléments caractérisant une faute inexcusable sont également énumérés dans le texte proposé.

Les développements de la proposition de loi signalent "[p]our être plus précis [...] qu'en droit français (jurisprudence) la faute inexcusable se caractérise par cinq éléments qui doivent être réunis". Il s'agit des mêmes cinq éléments que ceux qui sont énumérés dans le texte proposé.

B. Avis du Conseil

Le Conseil a examiné la proposition de loi avec toute l'attention nécessaire et est parvenu à la conclusion que la modification légale proposée n'est pas opportune.

À l'appui de sa position, il tire des arguments tant des raisons d'être de l'immunité de responsabilité civile en cas de maladies professionnelles que de l'analyse de l'utilité d'introduire le concept de "faute inexcusable" pour limiter la responsabilité en cas de maladies professionnelles (par exposition à l'amiante).

1. Les raisons d'être de l'immunité de responsabilité civile en cas de maladies professionnelles

- Le Conseil souligne que le principe de l'immunité de responsabilité 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 du risque professionnel¹.

Il s'agit de la contrepartie du fait que les conditions s'appliquant à l'octroi d'une indemnité dans le régime des maladies professionnelles sont beaucoup moins strictes que dans le droit commun de la responsabilité, dans lequel la victime d'un dommage doit fournir la preuve d'une faute², du dommage subi et du lien causal entre la faute et le dommage.

Le travailleur assujéti à 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, les indemnités octroyées sont seulement forfaitaires : tous les chefs de préjudice ne sont pas couverts, et les chefs de préjudice indemnisables sont définis de manière précise dans la loi et entourés de mesures limitatives. De même, le travailleur ne peut pas, sur la base du droit de la responsabilité extracontractuelle, tenter contre l'employeur, ses préposés ou mandataires d'action en réparation du reste de son dommage (dommage moral, dommage matériel ou dommage corporel au-delà des limites légales), sauf dans les hypothèses définies de manière limitative dans la loi.

¹ Les règles de responsabilité en matière de maladies professionnelles et d'accidents du travail sont assez semblables.

² La faute ne doit pas nécessairement être une faute inexcusable ; il peut s'agir d'une faute légère et non intentionnelle. Il est également possible de demander réparation sur la base du vice d'une "chose" ou sur la base de la "ruine d'un bâtiment" provoquée par un défaut d'entretien.

Du point de vue patronal, le compromis réside également dans le fait que, le régime étant financé sur la base de la solidarité de tous les employeurs³, quelles que soient les statistiques de risques d'un employeur donné, le législateur 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 hypothèses définies de manière limitative dans la loi.

- Le Conseil estime que le principe de l'immunité de responsabilité civile en cas de maladies professionnelles se justifie en raison de l'équilibre atteint dans ce compromis social historique, basé sur la donnée fondamentale que l'issue de procédures civiles est incertaine, surtout dans le contexte d'entreprises, où le matériel de preuve est pour l'essentiel détenu par la partie susceptible d'être mise en cause.

Dans le cas de maladies professionnelles, s'ajoute le fait qu'il s'agit de fautes qui ont parfois été commises de nombreuses années avant l'apparition de la maladie, dans des entreprises qui peuvent entre-temps avoir disparu ou s'être fondamentalement transformées.

Le Conseil veut en outre souligner que le régime légal pour la réparation d'un risque professionnel, et plus particulièrement le régime d'immunité, évite au sein des entreprises les situations conflictuelles qui apparaissent lorsqu'une victime intente un procès à ses employeurs ou ses collègues. Le système est donc important en vue de préserver la paix sociale et les relations de travail dans les entreprises.

Le Conseil s'associe ainsi à l'argumentation qui a été développée dans une jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage au sujet de l'article 46, § 1er de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, qui prévoit une immunité de responsabilité civile similaire pour l'employeur, ses mandataires ou préposés qui ont causé un accident du travail de manière non intentionnelle.

- Le Conseil souhaite toutefois signaler qu'afin de conserver un véritable équilibre au niveau de la réglementation, il est nécessaire qu'une couverture aussi correcte que possible du risque professionnel soit donnée dans le régime des maladies professionnelles.

³ Plus précisément, dans le système actuel, sur la base de la solidarité de tous les cotisants à la "gestion globale", y compris les travailleurs et l'État.

Bien qu'il soit acceptable que l'indemnisation du risque professionnel soit parfois moins élevée que la réparation intégrale telle qu'elle serait théoriquement due en droit commun, étant donné qu'il s'agit d'un système de responsabilité sans faute, le Conseil estime que le système, et plus particulièrement l'immunité de responsabilité civile, subira une forte pression si l'indemnité dans le régime des maladies professionnelles s'écarte trop de la réparation intégrale.

Dans cette perspective, le Conseil recommande 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.

2. L'utilité d'introduire le concept de "faute inexcusable"

a. Le concept de "faute inexcusable" comme principe de prévention

Le Conseil observe que l'action de la victime d'une maladie professionnelle peut a priori se justifier selon trois logiques : la réparation, la sanction et la prévention.

Comme cela ressort déjà de ce qui précède, le Conseil estime que, dans le cas de maladies professionnelles, il serait inacceptable de faire dépendre la **réparation** d'une faute, a fortiori d'une faute inexcusable.

La réparation d'un dommage ne peut pas se faire uniquement en accordant une réparation financière, mais également en reconnaissant la victime en tant que telle dans un jugement qui désigne clairement les responsables et impose une **sanction** à ceux-ci. Cette forme de réparation est offerte par le droit pénal.

Le Conseil indique que, dans ce domaine, il n'existe aucune immunité : une faute, même légère et involontaire, qui provoque une maladie professionnelle, et donc a fortiori une faute inexcusable, est toujours une infraction pénale. La notion de faute inexcusable n'est donc pas nécessaire pour déterminer la responsabilité pénale.

Comme exposé ci-avant, la responsabilité sans faute en cas de maladies professionnelles est liée à l'immunité de responsabilité civile en faveur de l'(ancien) employeur et de ses préposés ou mandataires. Le Conseil s'est demandé si l'immunité de responsabilité civile en cas de maladies professionnelles, qui est acceptable en soi, se justifie encore dans le cas d'une faute inexcusable de l'employeur ou d'autres personnes bénéficiant de l'immunité.

Il estime que la responsabilité civile de ceux qui bénéficient dans le régime actuel de l'immunité peut en principe être acceptée dans l'hypothèse où une faute inexcusable est commise et ce, dans une optique de **prévention**. En effet, si l'employeur défaillant sait qu'il risque de devoir payer de lourdes sanctions civiles, il sera plus motivé à prendre les mesures qui s'imposent.

b. La modulation du concept de "faute inexcusable" dans le contexte belge

- Le Conseil observe que la proposition de loi qui lui est soumise pour avis vise à faire entrer en ligne de compte la faute inexcusable de l'employeur qui expose ses travailleurs sans protection à l'amiante pour sa responsabilité civile en cas de maladie professionnelle d'un (ancien) travailleur.

Les cinq éléments caractérisant une faute inexcusable sont énumérés dans le texte proposé. Ils sont repris de la jurisprudence française.

- Le Conseil souligne qu'il ne peut pas souscrire à la reprise dans le droit belge de la définition ouverte qui est donnée dans le droit français de la notion de faute inexcusable en cas de maladies professionnelles. Cette définition découle en effet du contexte français spécifique.

En France, la notion de "faute inexcusable" a été introduite en tant que concept par le législateur, mais elle a été définie et précisée dans la pratique judiciaire. La Cour de cassation française a établi les cinq éléments, énumérés ci-avant, caractérisant la notion de "faute inexcusable"⁴.

L'évolution du droit français peut, d'abord, s'expliquer par le fait que l'indemnisation "ordinaire" des maladies professionnelles s'écarte, beaucoup plus qu'en Belgique, d'une réparation intégrale. La situation française démontre donc ce qui a été indiqué ci-avant au sujet de la pression exercée sur l'immunité de responsabilité civile si l'indemnité dans le régime des maladies professionnelles s'écarte trop de la réparation intégrale.

Par ailleurs, cette évolution peut également s'expliquer par le fait que la législation française prévoit divers fonds d'indemnisation (pour les victimes d'infractions pénales, mais également de l'amiante par exemple). Ainsi, le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante octroie une réparation intégrale des dommages résultant des lésions corporelles. Ce fonds est subrogé dans les droits de la victime, mais il s'est trop souvent heurté à l'immunité civile de l'employeur, conçue au départ sur le même modèle qu'en Belgique.

- Le Conseil estime que l'application restrictive qui a été faite du concept de faute inexcusable dans la réglementation belge en matière de réparation des risques professionnels constitue une meilleure piste.

En matière de maladies professionnelles, la faute inexcusable est définie comme le fait de maintenir l'exposition à un risque qui a été officiellement dénoncé par les instances compétentes (article 51, § 1er, 1°, 2e alinéa des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles).

⁴ Cass. 18 juillet 1980, JCP 1981, 13588.

En matière d'accidents du travail, la faute inexcusable de l'employeur est définie comme le fait que, après un accident grave, un deuxième accident (grave ou non) est provoqué par la même faute après que l'inspection a signalé le danger dans un rapport⁵ (article 46, § 1er, 7° de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail). Cette disposition a été introduite par la loi du 24 décembre 1999 et est une version plus restrictive de la disposition qui existait déjà pour les maladies professionnelles.

Le Conseil considère que l'introduction d'une exception supplémentaire au principe de l'immunité de responsabilité civile de l'employeur en cas de maladies professionnelles (ou d'accidents du travail) n'est pas indiquée dans le contexte belge.

L'exception existante renforce le principe de prévention sans perturber l'équilibre de la législation concernant la réparation du risque professionnel. En outre, elle offre la sécurité juridique aux employeurs.

c. Insuffisances de la politique de prévention en Belgique

- Le Conseil souhaite toutefois souligner que, dans la réglementation existante, l'apport par un (ancien) travailleur de la preuve de la faute inexcusable de l'employeur dépend du dépistage des risques par l'inspection.

Il observe que la mise en œuvre de ce mécanisme de responsabilité suppose donc une intervention des services d'inspection. Il doit malheureusement constater que cette condition fait souvent défaut. Non seulement les services compétents se plaignent de manquer de moyens, mais en outre, ils semblent peu faire usage de la procédure que leur ouvre la législation.

Ainsi, selon les informations dont dispose le Conseil, le mécanisme de responsabilisation ne semble jamais avoir pu jouer dans des dossiers d'amiante, malgré l'existence des problèmes dont la proposition de loi veut se faire l'écho, et alors que les services compétents affirment faire, depuis 1982, une priorité de la surveillance des lieux de travail où l'amiante est utilisé, ainsi que des chantiers de désamiantage.

⁵ Le rapport de l'inspection ne doit pas uniquement signaler à l'employeur le danger auquel il expose les travailleurs, mais également lui communiquer les infractions qui ont été constatées, prescrire des mesures adéquates et lui communiquer que s'il néglige de prendre ces mesures, la victime a, en cas d'accident éventuel, la possibilité d'intenter une action civile en responsabilité.

Le risque n'est donc pas mince que, suite à cette situation, un certain nombre d'employeurs échappent à toute sanction civile de leurs infractions. La responsabilité civile d'un employeur sur la base d'une faute inexcusable dépend actuellement davantage du hasard que d'une application systématique ou réfléchie sur la base de critères clairs et transparents.

Le Conseil souligne cependant les effets éventuellement positifs d'un certain nombre de modifications légales apportées par la loi-programme du 27 décembre 2004 en matière de lutte contre les accidents du travail graves et de simplification de la déclaration des accidents du travail graves. Il a émis au sujet des propositions y afférentes l'avis n° 1.494 du 20 octobre 2004.

- De manière plus générale, le Conseil souhaite se rallier à l'analyse de la Note de priorités du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail du 30 octobre 2003, qui a été approuvée par tous les partenaires sociaux et qui contient une énumération des principaux problèmes sur le plan politique. Il y est demandé une amélioration de la surveillance par les services d'inspection, tant au point de vue quantitatif que qualitatif. Cela nécessite que les services d'inspection aient assez de personnel et disposent des moyens nécessaires pour une exécution de qualité des tâches attribuées. Les membres du Conseil supérieur attirent également l'attention sur le fonctionnement souvent problématique des services externes de prévention et sur les propositions qu'ils ont formulées dans leurs avis unanimes afin de permettre une meilleure mise en pratique des missions de ces services.

Le Conseil estime que les services d'inspection compétents pour la surveillance du respect de la réglementation en matière de sécurité et de santé doivent donner la priorité à la prévention et non à une approche administrative. Une meilleure qualité de la surveillance, et de la réglementation en la matière, améliorera également la sécurité juridique.

Il s'engage par conséquent à consacrer prochainement en son sein une réflexion approfondie à l'évaluation de la politique globale de prévention en Belgique.
