

Bruxelles, le 14 février 2024

Avis 2024/02

Émis à la demande de la Commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions

Propositions parlementaires portant modifications du Fonds amiante

Résumé.....	2
1 Le Fonds amiante	3
1.1 Affections indemnisables	3
1.2 Financement.....	4
1.3 Immunité civile.....	5
2 Propositions de loi.....	6
2.1 Financement provenant de la Gestion Financière Globale des Indépendants	6
2.2 Immunité civile.....	7
3 Avis du Comité.....	7
3.1 Financement provenant du statut social des travailleurs indépendants.....	7
3.2 Immunité civile.....	9

Résumé

La Commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions a demandé au CGG de se pencher sur une proposition de résolution relative à une interdiction mondiale de l'amiante et sur trois propositions de loi prévoyant des adaptations au niveau du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante. Dans le présent avis, le Comité se limite aux propositions qui ont un impact direct sur les indépendants ou sur leur statut social, à savoir :

- une proposition visant à adapter le financement du Fonds amiante via le statut social. La modification proposée doit garantir que le financement provenant du statut social des travailleurs indépendants compense, à l'avenir, non seulement les indemnités versées par le Fonds amiante aux indépendants atteints d'asbestose, mais également les indemnités versées aux indépendants atteints d'une autre maladie couverte par le Fonds amiante.
- une proposition visant à améliorer l'indemnisation des victimes de l'amiante, soit i) en supprimant l'immunité civile (option 1), soit ii) en prévoyant qu'à l'avenir, non seulement la faute intentionnelle mais aussi la faute faute inexcusable lèvent l'immunité du tiers responsable (option 2).

Le CGG émet l'avis suivant :

- Le CGG estime qu'une demande visant à étendre le financement du Fonds amiante via le statut social est légitime dans la mesure où le financement supplémentaire sert à compenser les interventions accordées aux indépendants souffrant d'affections résultant d'une exposition professionnelle à l'amiante. Étant donné que, dans le cas du mésothéliome, aucun lien de causalité clair avec l'activité professionnelle ne peut être établi, le Comité estime qu'une demande visant à étendre le financement pour compenser les interventions accordées aux indépendants atteints de cette maladie n'est pas justifiée. Le Comité souligne par ailleurs que, pour le financement de la liste plus étendue des affections, on pourrait recourir à une réserve financière du Fonds amiante, qui a pu être constituée dans le passé grâce aux moyens provenant du statut social.
- En ce qui concerne la responsabilité civile, le CGG comprend que les initiateurs souhaitent améliorer l'indemnisation des victimes civiles de l'amiante. Il rappelle toutefois que les employeurs, l'État et les indépendants bénéficient de l'immunité civile en contrepartie du financement du Fonds amiante. La levée de l'immunité civile met donc en danger le financement du Fonds amiante et, par conséquent, l'existence même du Fonds. En outre, le Comité estime que les modifications proposées au principe d'immunité soulèvent des questions en matière d'égalité de traitement.

La Commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions a demandé au CGG de rendre un avis sur :

- une proposition de résolution relative à une interdiction mondiale de l'amiante¹,
- une proposition de loi modifiant la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, afin de prévoir une meilleure indemnisation des victimes de l'amiante²,
- une proposition de loi modifiant la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 concernant l'indemnisation des victimes de l'amiante³ et
- une proposition de loi modifiant la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 et l'arrêté royal du 28 avril 2017 établissant le livre I^{er} Principes généraux du code du bien-être au travail, en vue d'améliorer la prise en charge des victimes de l'amiante et le financement du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante⁴.

L'avis du CGG porte exclusivement sur les trois propositions de loi. De plus, le Comité se limite aux propositions qui ont un impact direct sur les indépendants ou leur statut social, à savoir les propositions visant à obtenir i) une meilleure indemnisation des victimes de l'amiante en adaptant les règles d'immunité et ii) un financement adapté du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (ci-après dénommé « le Fonds amiante ») via le statut social.

1 Le Fonds amiante

Le Fonds amiante a été créé⁵ en 2007 au sein de l'ancien Fonds des maladies professionnelles (l'actuelle FEDRIS). Il informe sur les dangers de l'amiante et la manière de les gérer. En outre, il accompagne et indemnise les victimes d'une exposition à l'amiante en Belgique. Dans ce cadre, le Fonds amiante s'adresse à toutes les victimes de l'amiante, c'est-à-dire autant i) aux victimes environnementales ii) qu'aux victimes qui ont été exposées professionnellement à l'amiante, sans faire aucune distinction selon le statut professionnel⁶.

1.1 Affections indemnissables

Les victimes de certaines maladies résultant d'une exposition à l'amiante peuvent s'adresser au Fonds amiante pour une éventuelle indemnisation financière⁷. Depuis sa création, les personnes ayant les maladies suivantes peuvent bénéficier d'une intervention via le Fonds amiante⁸ :

¹ Doc 55 0116/001.

² Doc 55 0285/001.

³ Doc 55 2973/001.

⁴ Doc 55 3504/001.

⁵ Loi-programme du 27 décembre 2006.

⁶ Soit aux travailleurs salariés, aux fonctionnaires et aux travailleurs indépendants. En cas de décès de la victime, certains ayants droit sont également indemnisés sous certaines conditions.

⁷ Les travailleurs du secteur privé et du secteur des administrations provinciales et locales qui ont été exposés professionnellement à l'amiante peuvent également obtenir une indemnisation de Fedris via le régime des maladies professionnelles. Les indemnités ne sont toutefois pas identiques et peuvent être cumulées en tout ou partie avec une intervention du Fonds amiante.

⁸ Article 118 de la loi-programme du 27 décembre 2006.

1. mésothéliome ;
2. asbestose ;
3. d'autres maladies déterminées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et dont il est démontré qu'elles sont causées de façon déterminante par une exposition à l'amiante.

Depuis 2007, la liste des affections indemnissables a été étendue à deux reprises⁹ :

- en 2019¹⁰, le cancer du poumon causé par l'amiante et le cancer du larynx causé par l'amiante y ont été ajoutés ;
- en 2022¹¹, le cancer des ovaires causé par l'amiante y a été ajouté.

1.2 Financement

Le Fonds amiante est principalement financé^{12,13} par :

- une dotation de l'État fédéral ;
- une cotisation à charge des employeurs¹⁴ ;
- un financement via le statut social des travailleurs indépendants et ce, pour l'intervention du Fonds amiante en faveur des indépendants victimes d'asbestose.

Le Fonds amiante ne fait pas partie de la gestion globale de l'ONSS¹⁵ et est inscrit au budget du SPF Sécurité sociale.

⁹ À la suite d'initiatives parlementaires.

¹⁰ Loi du 5 mai 2019 améliorant l'indemnisation des victimes de l'amiante (MB 22/05/2019).

¹¹ Loi du 14 juin 2022 modifiant la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, en vue de reconnaître le cancer de l'ovaire comme maladie indemnissable par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (MB 9/08/2002).

¹² Article 116 de la loi-programme du 27 décembre 2006.

¹³ Le Fonds reçoit également des revenus issus de dotations et de legs.

¹⁴ La cotisation payée par les employeurs correspond à 0,01% des rémunérations prises en considération pour le calcul des cotisations de sécurité sociale. Cette cotisation est due pour un nombre de trimestres fixé annuellement.

¹⁵ Article 117 de la loi-programme du 27 décembre 2006.

Depuis sa création, le montant du financement du Fonds amiante via le statut social des travailleurs indépendants est fixé comme suit :

Année	Montant
2007-2010	Montant forfaitaire, fixé par la loi ^{16,17} : <ul style="list-style-type: none">• 2007 : 750.000 EUR¹⁸• 2008-2010 : 100.000 EUR¹⁹
2011-2015	Le montant est fixé en fonction du nombre de travailleurs indépendants souffrant d'asbestose pris en charge par le Fonds amiante, tel que déterminé sur base des données disponibles au moment de l'établissement du budget de l'année civile X.
2016-aujourd'hui	Le montant correspond aux indemnités que le Fonds amiante a effectivement versées durant cette année civile aux indépendants atteints d'asbestose ²⁰ .

1.3 Immunité civile²¹

La personne indemnisée par le Fonds amiante²² ne peut plus introduire de recours, pour ce dommage, contre le tiers responsable²³ sauf si ce dernier a provoqué intentionnellement la maladie^{24,25}.

Ce principe s'est greffé sur celui de l'immunité civile dans le cadre des risques professionnels²⁶, qui résulte d'un compromis "historique" créant une exception aux règles de la responsabilité civile²⁷. Concrètement, « cela signifie qu'en échange d'une indemnité certaine, mais limitée, et d'une charge de preuve allégée, la victime (ou son ayant droit) ne peut en principe pas intenter d'action civile contre l'employeur, ses mandataires et ses préposés, même si elle peut prouver

¹⁶ Article 116, 2° de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 et arrêté d'exécution du 11 mai 2007.

¹⁷ L'utilisation de montants forfaitaires s'explique par l'absence d'une vision claire du nombre d'indépendants atteints d'asbestose.

¹⁸ Article 28 de la loi du 21 décembre 2007 portant des dispositions diverses.

¹⁹ Article 210 de la loi-programme (I) du 22 décembre 2008 ; Article 99 de la loi-programme (1) du 23 décembre 2009.

²⁰ En 2022, il s'agissait de 107.049,89 EUR pour 13 indépendants atteints d'asbestose.

²¹ Article 125 de la loi-programme du 27 décembre 2006.

²² Ou en application d'une législation étrangère similaire pour l'une des maladies couvertes par le Fonds amiante.

²³ En vue d'obtenir une indemnisation complète.

²⁴ § 2 de l'article 125 de la loi-programme du 27 décembre 2006.

²⁵ 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.

²⁶ Accidents du travail et maladies professionnelles.

²⁷ Commission de réforme des maladies professionnelles du 21e siècle (2018), Commission de réforme des maladies professionnelles du 21e siècle. Rapport final dans la Revue belge de sécurité sociale, 3^{ème} trimestre 2018.

qu'ils ont provoqué l'accident de travail ou la maladie professionnelle par leur faute ou leur négligence »^{28,29,30}.

Les règles en matière d'immunité ont été reprises lors de la création du Fonds amiante et ce, dans le but d'aligner, autant que possible, la réglementation relative au Fonds amiante sur celle de l'ancien Fonds des Maladies professionnelles (FMP). La raison en était double³¹ :

- les victimes d'une maladie professionnelle, qui seraient indemnisées par le FMP, pourraient également bénéficier d'une indemnisation par le Fonds amiante ;
- le Fonds amiante ferait partie du FMP.

L'exposé des motifs³² a d'ailleurs lié explicitement le principe de l'immunité civile à la mise en œuvre i) des cotisations à la charge des employeurs pour le Fonds amiante et ii) de l'intervention en faveur des indépendants atteints d'asbestose.

2 Propositions de loi

2.1 Financement provenant de la Gestion Financière Globale des Indépendants

La proposition de loi DOC 55 3504/001 prévoit (article 3) une modification du financement du Fonds amiante par la Gestion financière globale des travailleurs indépendants³³.

La proposition a été motivée par la considération selon laquelle le statut social des travailleurs indépendants ne finance aujourd'hui que l'indemnisation des victimes d'asbestose, bien que les indépendants victimes d'une autre maladie indemnisable par le Fonds amiante (cf. 1.1) soient également éligibles pour une indemnisation.

La modification proposée doit garantir que le financement provenant du statut social des travailleurs indépendants compense, à l'avenir, non seulement les indemnités versées par le Fonds amiante aux indépendants atteints d'asbestose, mais également les indemnités versées aux indépendants atteints d'une autre maladie³⁴ couverte par le Fonds amiante.

²⁸ Art. 46, §1er de la loi sur les accidents du travail, art. 51, §1er de la loi sur les maladies professionnelles et art. 14, §1er de la loi sur les accidents du travail dans le secteur public.

²⁹ Commission de réforme des maladies professionnelles du 21e siècle (2018), Commission de réforme des maladies professionnelles du 21e siècle. Rapport final dans la Revue belge de sécurité sociale, 3^{ème} trimestre 2018.

³⁰ Cette immunité a été justifiée de deux manières. D'une part, il y avait l'idée que l'amélioration du sort de la majorité des victimes justifie la limitation des droits de certaines victimes (c'est-à-dire celles qui pouvaient prouver la faute de l'employeur et le lien de causalité avec le dommage). D'autre part, on a également maintenu la paix sociale en limitant le nombre de procès entre employeurs et travailleurs. Commission de réforme des maladies professionnelles du 21ème siècle (2018 - cf. ci-dessus).

³¹ DOC 51 2773/025, p.64.

³² Dans le cadre des articles 113 et 114 de la loi-programme du 27 décembre 2006.

³³ En remplaçant les termes « victimes d'asbestose » dans l'article 116, 3° de la loi-programme par « victimes de l'une des maladies visées à l'article 118 ».

³⁴ Et plus uniquement l'asbestose.

2.2 Immunité civile

En vue d'améliorer l'indemnisation des victimes de l'amiante, les propositions de loi présentées prévoient des modifications au principe de l'immunité civile. Dans ce cadre, deux pistes différentes sont proposées :

- Les propositions de loi DOC 55 0285/001 et DOC 55 2973/001³⁵ prévoient la suppression des §§1 et 2 de l'article 125 de la loi-programme du 27 décembre 2006. L'objectif de cette suppression est de permettre aux victimes d'introduire une action en responsabilité civile, même si elles ont déjà été indemnisées par le Fonds amiante et que le tiers désigné comme responsable n'a pas causé intentionnellement la maladie.
- La proposition de loi DOC 3504/001 introduit, en plus de l'exception actuelle de la faute intentionnelle, une nouvelle exception qui lève l'immunité du tiers responsable (uniquement pour les employeurs). Cette exception porte sur le fait que l'employeur perd son immunité civile même dans le cas d'une « faute inexcusable ». On peut parler d'une faute inexcusable lorsque i) le responsable de la faute était informé ou aurait dû être informé du danger auquel la victime de l'amiante était exposée et ii) n'a pas pris les mesures nécessaires pour protéger la victime.

3 Avis du Comité

Le CGG prend connaissance des propositions de loi qui lui sont soumises. Il reconnaît l'importance du Fonds amiante et de l'indemnisation qu'il accorde aux victimes de certaines affectations liées à l'amiante. Il rend l'avis suivant sur les propositions visant i) à adapter le financement du Fonds amiante par le statut social et ii) à adapter ou supprimer le principe de l'immunité civile.

3.1 Financement provenant du statut social des travailleurs indépendants

Pour ce qui est de la proposition visant à étendre le financement du Fonds amiante via le statut social des indépendants, le CGG souhaite tout d'abord rappeler la philosophie qui sous-tend ce flux de financement.

Lors des premières discussions qui ont abouti à la création du Fonds amiante, l'objectif était que le Fonds soit financé à parts égales par le gouvernement d'une part et par les employeurs d'autre part, compte tenu de leur responsabilité respective dans le cadre de l'exposition à l'amiante.

Lors de l'élaboration de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, le gouvernement a toutefois choisi de prévoir, en plus, un financement via le statut social des travailleurs indépendants et ce, spécifiquement pour couvrir les indemnités versées par le Fonds amiante aux indépendants

³⁵ La proposition de loi DOC 55 2973/001 prévoit également une adaptation technique du § 5 de l'article 125 pour tenir compte de la suppression des §§ 1 et 2.

victimes d'asbestose³⁶. Cette mesure a été justifiée de deux manières par l'ancien ministre des Affaires sociales, Rudy Demotte³⁷ :

- Premièrement, le ministre de l'époque a souligné que même si la réglementation relative à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles pouvait être étendue par le Roi à d'autres catégories de personnes, les indépendants sont restés exclus de la législation relative aux maladies professionnelles. Comme le Fonds amiante serait destiné à toutes les victimes d'une exposition à l'amiante, les indépendants souffrant d'une affection liée à l'amiante à la suite d'une exposition professionnelle pourraient toutefois également être indemnisés par le Fonds amiante. En partant du constat que l'asbestose est une affection qui est presque exclusivement due à l'exercice d'une activité professionnelle³⁸, le gouvernement a estimé qu'il était normal que les indépendants contribuent au financement de l'indemnisation des indépendants victimes d'asbestose. Selon le ministre de l'époque, le problème ne se serait pas posé i) si le champ d'application du régime des maladies professionnelles avait été étendu aux indépendants et ii) si les indépendants qui ont contracté l'asbestose en exerçant leur profession avaient pu y faire appel. En outre, il a déclaré explicitement que les travailleurs indépendants ne participeront pas au cofinancement du Fonds amiante pour les dépenses relatives aux travailleurs indépendants victimes du mésothéliome³⁹.
- Deuxièmement, le ministre des Affaires sociales de l'époque a souligné que l'indépendant - tout comme l'employeur - peut être responsable de l'exposition d'une victime à l'amiante. À cet égard, il a indiqué qu'il était, pour lui, normal que les indépendants contribuent, tout comme les employeurs, au Fonds amiante.

D'ailleurs, l'idée que l'intervention via le statut social servait à compenser l'intervention pour les affections liées à l'amiante résultant d'une exposition professionnelle ressort également de l'exposé des motifs dans le cadre de la loi-programme du 27 décembre 2006⁴⁰.

Dans la philosophie de ce qui précède, le CGG estime qu'une demande visant à étendre le financement du Fonds amiante via le statut social est légitime dans la mesure où le financement supplémentaire sert à compenser les interventions accordées aux indépendants souffrant d'affections résultant d'une exposition professionnelle à l'amiante.

Compte tenu que,

- la liste des affections indemnifiables a été étendue, en 2017 et 2019, au cancer du poumon, au cancer du larynx et au cancer des ovaires causés par l'amiante ;

³⁶ Voir rapport de la Commission des Affaires sociales rendu le 18 décembre 2006 (DOC 51 2773/025).

³⁷ Document parlementaire DOC 51 2773/001.

³⁸ L'asbestose est donc pratiquement inexistante chez les victimes environnementales ou chez les victimes qui n'ont eu qu'un contact indirect avec l'amiante.

³⁹ Parce que le lien avec l'exercice d'une activité professionnelle n'était pas toujours clair dans le cas du mésothéliome et que cette affection peut également être observée, par exemple, chez les victimes environnementales.

⁴⁰ « Par arrêté délibéré en Conseil de ministres, le Roi peut prévoir un montant spécifique pour couvrir le coût des interventions du Fonds amiante en faveur des travailleurs indépendants victimes de l'asbestose. En effet, il s'avère que cette affection est presque exclusivement due à l'exercice d'une activité professionnelle ».

- ces cancers semblent être principalement dus à une exposition professionnelle à l’amiante ;
- la liste des affections indemnifiables a été étendue sans que le financement via le statut social soit adapté ;

il est justifié, selon le Comité, de demander une révision du financement via le statut social. Le Comité estime toutefois que le financement supplémentaire ne devrait couvrir que les interventions accordées aux travailleurs indépendants atteints d’un cancer du poumon, d’un cancer du larynx ou d’un cancer des ovaires. Selon la logique ci-dessus, une demande visant à étendre le financement pour compenser les interventions accordées aux indépendants atteints d’un mésothéliome n’est, en effet, pas justifiée étant donné qu’aucun lien de causalité clair avec l’activité professionnelle ne peut être établi dans ce cas.

En cas d’extension éventuelle du financement via le statut social, il convient toutefois de tenir compte du fait que au fil des ans⁴¹, une réserve importante a été constituée dans le Fonds amiante grâce aux moyens provenant du statut social. Ainsi, en 2022, le solde de la réserve cumulée s’élevait à 870.267,81 EUR. Jusqu’en 2025, des moyens peuvent être prélevés sur ces excédents de financement pour des projets spécifiques. Pour la période postérieure à 2025, il n’existe aucune disposition légale sur l’affectation de la réserve. Pour le financement de la liste plus longue des affections, on pourrait donc utiliser la réserve (du moins les premières années).

3.2 Immunité civile

Par les modifications proposées du principe d’immunité, les propositions de loi soumises pour avis remettent en question le compromis historique à la base de la législation relative à l’indemnisation des risques professionnels et de la création du Fonds amiante. Le CGG rappelle que les employeurs, l’État et les indépendants financent ce Fonds en contrepartie de leur immunité civile. En échange de cette immunité, les victimes peuvent facilement obtenir un dédommagement sans procédure judiciaire. D’ailleurs, ce dernier point est important compte tenu de la durée de vie parfois courte des victimes souffrant de maladies résultant d’une exposition à l’amiante.

Le CGG comprend que les initiateurs souhaitent améliorer l’indemnisation des victimes de l’amiante. Tout comme Fedris⁴² et le CNT⁴³, il souligne toutefois que la levée de l’immunité civile met en danger le financement du Fonds amiante et, par conséquent, l’existence du Fonds. En effet, le financement et l’immunité civile forment un tout. La levée de l’immunité civile pourrait faire en sorte qu’il deviendrait plus difficile, pour les victimes, d’obtenir une indemnisation et pourrait également mener à de longues procédures judiciaires dont l’issue est incertaine.

⁴¹ Notamment à la suite du financement sur base de montants forfaitaires durant la période de 2007 à 2010.

⁴² Avis de Fedris du 13 décembre 2023 sur les propositions de loi actuelles.

⁴³ Avis 1.826 du CNT du 27 novembre 2012 sur une proposition de loi antérieure visant à lever l’immunité civile.

En outre, le CGG souligne que les modifications proposées du principe d'immunité soulèvent des questions en matière d'égalité de traitement. La levée de l'immunité civile donne lieu à une inégalité de traitement entre 2 catégories de victimes de l'amiante⁴⁴, à savoir :

- celles dont la maladie est considérée comme une maladie professionnelle. Ils restent exclus de tout recours à l'encontre de leur employeur ou de ses préposés, car ils n'ont pas causé intentionnellement la maladie et ne peuvent donc pas obtenir une indemnisation complète. En effet, l'article 51 des lois coordonnées du 3 juin 1970 reste d'application.
- les autres victimes qui pourront désormais obtenir une indemnisation complète, grâce à la levée de l'immunité civile accordée via le Fonds amiante.

Le CGG estime qu'il convient d'éviter ce traitement inégal.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 14 février 2024 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

⁴⁴ Dans le passé, cette inégalité de traitement a été soulignée par le Conseil d'État.