

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 septembre 2021

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi-programme (I)
du 27 décembre 2006
en ce qui concerne l'indemnisation
des victimes de l'amiante**

**AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL
N° 2.244 DU 29 SEPTEMBRE 2021**

Voir:

Doc 55 **0187/ (SE 2019):**

001: Proposition de loi de Mme Van Peel.

002: Avis du Conseil d'État.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 september 2021

WETSVOORSTEL

**houdende wijziging van de programmawet (I)
van 27 december 2006
wat de schadeloosstelling voor
asbestslachtoffers betreft**

**ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD
NR. 2.244 VAN 29 SEPTEMBER 2021**

Zie:

Doc 55 **0187/ (BZ 2019):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Van Peel.

002: Advies van de Raad van State.

05322

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)



AVIS N° 2.244

Séance du mardi 28 septembre 2021

Proposition de loi – Indemnisation des victimes de l'amiante

X

X

X

3.247

Av. de la Joyeuse Entrée, 17-21 - 1040 Bruxelles
Tel: 02 233 88 11 - Fax: 02 233 89 38 - E-mail: cntgreffe-nargriffie@cnt-nar.be - Website: www.cnt-nar.be

AVIS 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 (I) 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

- 2 -

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^o 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^o 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 n^o 2.244



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'auteur, 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'auteur 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.



A D V I E S Nr. 2.244

Zitting van dinsdag 28 september 2021

Wetsvoorstel - Schadeloosstelling asbestslachtoffers

X X X

3.247

Blijde Inkomstlaan, 17-21 - 1040 Brussel
Tel: 02 233 88 11 - Fax: 02 233 89 38 - E-mail: cntgreffe-nargriffie@nar-cnt.be - Website: www.nar-cnt.be

ADVIES Nr. 2.244

Onderwerp: Wetsvoorstel - Schadeloosstelling asbestslachtoffers

Bij brief van 17 juni 2021 heeft mevrouw E. Tillieux, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over het wetsvoorstel houdende wijziging van de programmawet (I) van 27 december 2006 wat de schadeloosstelling voor asbestslachtoffers betreft (DOC 55 0187/001).

Op verslag van het Bureau heeft de Raad op 28 september 2021 onderhavig advies uitgebracht.

x x x

- 2 -

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

Bij brief van 17 juni 2021 heeft mevrouw E. Tillieux, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over het wetsvoorstel houdende wijziging van de programmawet (I) van 27 december 2006 wat de schadeloosstelling voor asbestslachtoffers betreft (DOC 55 0187/001).

Het wetsvoorstel strekt er toe de eerste twee paragrafen van artikel 125 van die programmawet op te heffen. Dit zou tot gevolg hebben dat de burgerrechtelijke immuniteit verdwijnt die momenteel geldt voor de derde die verantwoordelijk is voor de blootstelling aan asbest.

De Raad heeft de tekst van het wetsvoorstel aandachtig onderzocht.

Hij heeft zich in het verleden reeds uitgesproken over andere wetsvoorstellen inzake de bescherming van asbestslachtoffers en in het bijzonder inzake de opheffing van de burgerlijke immunitet van de werkgever/ derde (adviezen nrs. 1.517 en 1.518 van 16 juni 2005 en advies nr. 1.826 van 27 november 2012).

De Raad heeft tijdens zijn werkzaamheden kennisgenomen van het advies dat het Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's (Fedris) op 16 september 2021 heeft uitgebracht over de genoemde ontwerptekst.

Dit advies somt verschillende bezwaren op ten aanzien van de tekst van dit wetsvoorstel en verwijst hiervoor uitdrukkelijk naar het standpunt dat terzake reeds ingenomen werd door de Raad in zijn advies nr. 1.826, hiervoor vermeld.

De Raad bevestigt zijn standpunt en onderschrijft het advies van Fedris, dat in bijlage bij onderhavig advies wordt gevoegd.

De Raad is van oordeel dat een aanpassing van de wetgeving zoals voorgesteld door het wetsvoorstel niet aangewezen is.

Advies nr. 2.244



Advies van Fedris over het voorstel van wet tot wijziging van de programmawet (I) van 27 december 2006 wat betreft de schadeloosstelling van asbestslachtoffers, ingediend door mevrouw Valérie Van Peel, op 20 juni 2019 (DOC 55 0187/001)

1. Inleiding

De commissie Sociale Zaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft Fedris om advies gevraagd over de inhoud van een wetsontwerp tot wijziging van de programmawet (I) van 27 december 2006 met betrekking tot de schadeloosstelling van asbestslachtoffers (DOC 55 0187/001).

Deze wijziging strekt tot opheffing van de leden 1 en 2 van artikel 125 van de programmawet (I) van 27 december 2006, die voorzien in :

§ 1. Het slachtoffer en zijn rechthebbenden die schadeloos werden gesteld bij toepassing van dit hoofdstuk of van een gelijkaardige buitenlandse wetgeving voor één van de ziekten bedoeld in artikel 118, kunnen geen beroep instellen tegen de aansprakelijke derde voor de schade, en dit met inbegrip van zijn eventuele aangestelden of lasthebbers, met als doel een integrale schadeloosstelling daarvoor te verkrijgen voor zover dat deze laatste onder het toepassingsgebied van de uitvoeringsbesluiten van artikel 116, 2° en 3°, valt.

§ 2. In afwijking van § 1, blijft de burgerlijke rechtsvordering mogelijk ten voordele van het slachtoffer of zijn rechthebbenden tegen de aansprakelijke derde wanneer laatstgenoemde de ziekte opzettelijk heeft veroorzaakt.

Iedere derde aansprakelijke die het slachtoffer heeft blijven blootstellen aan het risico van blootstelling aan asbest terwijl een Belgische overheid hem een bevel met betrekking tot asbest of met een weerslag op de blootstelling aan asbest heeft gegeven en waaraan geen gevolg wordt gegeven of waarnaar hij zich niet strikt voegt en dit binnen de vastgestelde termijn, wordt beschouwd als een persoon die de ziekte opzettelijk heeft veroorzaakt.

2. Gevolgen van het wetsvoorstel

De opheffing van de eerste twee leden van artikel 125 van de programmawet zou tot gevolg hebben dat de civielrechtelijke immuniteit wordt opgeheven die momenteel geldt voor de derde die verantwoordelijk is voor de blootstelling aan asbest, d.w.z. de ondernemingen die dit materiaal gebruiken of hebben gebruikt en daardoor hun werknemers en andere personen aan asbest hebben blootgesteld.

Zo zouden het slachtoffer of zijn rechthebbenden een vordering inzake burgerlijke aansprakelijkheid kunnen instellen, zelfs indien zij reeds voordeel hebben gehaald uit een maatregel krachtens de programmawetgeving of een gelijkwaardige buitenlandse wetgeving en de als verantwoordelijk aangewezen derde de ziekte niet opzettelijk heeft veroorzaakt.

3. Bezwaren tegen het wetsvoorstel

Er zijn verschillende bezwaren tegen het wetsvoorstel, die hieronder worden uiteengezet.

3.1. *De overeenkomst tot oprichting van het Asbestfonds aanvechten*

Bij de analyse van het vorige voorstel voor dezelfde opheffing van de civielrechtelijke immuniteit van de aansprakelijke derde was er reeds op gewezen dat een dergelijke maatregel van de werkgevers een historische overeenkomst tussen de sociale partners en de regering, die de grondslag vormde voor de oprichting van het Asbestfonds, op losse schroeven zou zetten. Dit zou het voortbestaan van het Fonds in gevaar kunnen brengen en moeilijkheden kunnen opleveren voor de sociale partners.

De Nationale Arbeidsraad heeft zich in zijn zitting van 27 november 2012 reeds over andere wetgevingsvoorstellen in verband met deze kwestie gebogen en advies nr. 1.826 over de opheffing van de civielrechtelijke immuniteit uitgebracht, dat als volgt kan worden samengevat.

De Raad herinnerde eraan dat het beginsel van de civielrechtelijke immuniteit in geval van beroepsziekten het resultaat is van een historisch sociaal compromis, dat de grondslag vormt van de wetgeving inzake de vergoeding van beroepsrisico's (arbeidsongevallen en beroepsziekten).

Hij heeft eveneens benadrukt dat de op het gebied van beroepsrisico's gekozen aansprakelijkheidsregeling een regeling van objectieve aansprakelijkheid omvat die afwijkt van het gemene recht, waarin het slachtoffer van een letsel het bewijs van een fout, van de geleden schade en van het oorzakelijk verband tussen de fout en de schade moet leveren: een werknemer die onder de werkingssfeer van de wetgeving inzake beroepsziekten valt, ontvangt een schadevergoeding zonder dat de fout van de werkgever of van iemand anders hoeft te worden bewezen.

Indien de ziekte waaraan hij lijdt voorkomt op de lijst van beroepsziekten die recht geven op schadeloosstelling (wat het geval is voor een aantal door asbest veroorzaakte ziekten en in elk geval voor alle ziekten die thans recht geven op schadeloosstelling krachtens de programmawet (I) van 27 december 2006), moet hij enkel de blootstelling aan het risico bij een of meer werkgevers bewijzen. Het concrete oorzakelijke verband tussen de blootstelling en de ziekte wordt dus onweerlegbaar verondersteld.

De tegenhanger van deze vermindering van de proeftijdlast is tweeledig:

- de vergoeding is forfaitair en beperkt tot de soorten schade die in de wet als goedbaar zijn aangemerkt;
- de werknemer kan geen aansprakelijkheidsvordering instellen tegen zijn werkgever of diens werknemers of gemachtigden, behalve in de gevallen bedoeld in artikel 51, §1, van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970 betreffende de vergoeding van schade ten gevolge van beroepsziekten, waarin wordt verwezen naar de opzettelijke fout die de beroepsziekte heeft veroorzaakt.

Dit historische sociale compromis vormt de basis van een evenwicht voor zowel werknemers als werkgevers dat ook vandaag nog zinvol is:

- er wordt de werknemers een lange procedurestrijd bespaard waarin een zware bewijslast op het slachtoffer rust en die ook aanzienlijke kosten met zich brengt, met een onzekere uitkomst;
- slachtoffers worden sneller schadeloos gesteld, wat van essentieel belang is gezien de lage levensverwachting van sommige asbestslachtoffers;
- de wetgever heeft ervoor gekozen een regeling uit te werken die wordt gefinancierd op basis van solidariteit van alle werkgevers, zonder de economische lasten van de individuele werkgever voor een aansprakelijkheid die geen verband houdt met een fout, verder te verzwaren door het mogelijk te maken een vordering op grond van het recht inzake buitencontractuele aansprakelijkheid in te stellen tegen deze werkgever, behalve in de bij de wet bepaalde gevallen
- er is rekening gehouden met de zorg om conflictsituaties binnen een bedrijf te vermijden wanneer een slachtoffer zijn of haar werkgever of collega's voor de rechter daagt, met als doel de sociale vrede en de arbeidsverhoudingen in de bedrijven te bewaren.

In zijn advies wijst de Raad erop dat, in het kader van de oprichting van het Asbestfonds, de medefinanciering van het fonds door de werkgevers en de staat en de regeling inzake civielrechtelijke immuniteit waarvan zij profiteren, naar analogie van de regeling inzake civielrechtelijke immuniteit die geldt in het kader van de beroepsrisico's, één geheel vormen. De opheffing van deze civielrechtelijke immuniteit zou de financiering van het Asbestfonds in gevaar kunnen brengen.

Volgens de indiener van het voorstel is deze redenering nauwelijks relevant in het geval van het Asbestfonds, waarvoor naast de beroepsmatige slachtoffers ook secundaire slachtoffers (personen die met asbest in aanraking zijn gekomen door hun contact met een werknemer die daarmee in aanraking is gekomen) en milieuslachtoffers in aanmerking kunnen komen.

Aangezien wordt aangenomen dat de opheffing van de civielrechtelijke immuniteit alleen deze laatste twee categorieën slachtoffers zal betreffen, als gevolg van de handhaving van artikel 51 van de op 3 juni 1970 gecoördineerde wetten in zijn huidige versie, kan volgens de auteur het argument van de sociale vrede binnen de ondernemingen niet worden aangevoerd.

Niettemin zullen de mogelijke schuldigen in ieder geval de ondernemingen zijn die bij hun activiteiten asbest hebben gebruikt, of zelfs de staat, die zou kunnen worden geacht te lang te hebben afgezien van een verbod op de vervaardiging en het gebruik van asbest, waarvan de schadelijkheid reeds lang bekend was.

Het zijn echter deze twee actoren die momenteel voornamelijk deelnemen aan de financiering van het Asbestfonds, zodat het argument van een eventueel ter discussie stellen van het bestaan zelf van dit fonds nog steeds relevant is, aangezien deze actoren dit fonds financieren in ruil voor hun civielrechtelijke immuniteit.

3.2. Duur, complexiteit, kosten en onzekerheid van de gerechtelijke procedure

Er zij op gewezen dat de mogelijkheid om de voor de blootstelling aan asbest verantwoordelijke onderneming te dagvaarden weliswaar een stap vooruit lijkt voor het slachtoffer en zijn rechthebbenden, maar dat deze mogelijkheid zeer theoretisch is gezien de duur van een gerechtelijke procedure, de bewijslast - die in het geheel niet in verhouding staat tot wat in de programmawet is bepaald - en het gerechtelijke gevaar waarmee rekening moet worden gehouden.

Volgens de programmawet volstaat het dat het slachtoffer of de begunstigde het bestaan aantoonde van een van de in artikel 118 genoemde ziekten en van blootstelling aan asbest, om de tussenkomst van het Asbestfonds te verkrijgen (onder bepaalde aanvullende voorwaarden die van toepassing zijn op de begunstigten) binnen een redelijke termijn die, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten, niet langer is dan enkele maanden en die voor de aanvrager slechts marginale kosten met zich brengt.

Een rechtszaak op basis van burgerrechtelijke aansprakelijkheid kan verscheidene jaren aanslepen, met aanzienlijke verschillen tussen de gerechtelijke arrondissementen als gevolg van de min of meer belangrijke congestie van het gerecht. In geval van een beroepsprocedure is een periode van 7 tot 10 jaar zeer wel denkbaar, zonder bijzondere omstandigheden.

De gerechtelijke procedure zal voor het slachtoffer of zijn rechthebbenden min of meer aanzienlijke financiële kosten meebrengen, afhankelijk van de advocaat die hij kiest om hem te vertegenwoordigen en van de duur en het resultaat van de procedure (er is geen systematische dekking van de kosten en honoraria in verband met een deskundigenonderzoek zoals in sociale zaken).

Ten slotte veronderstelt de succesvolle afloop van de gerechtelijke procedure dat de 3 voorwaarden voor burgerrechtelijke aansprakelijkheid zijn vervuld, namelijk

- de onderneming heeft een fout begaan;
- het slachtoffer of zijn rechthebbenden hebben concrete schade geleden;
- deze schade is veroorzaakt door de fout van de onderneming.

Dit bewijs zal bijzonder moeilijk, om niet te zeggen onmogelijk, te leveren zijn, behalve in uitzonderlijke gevallen, omdat de hinderpalen even talrijk als aanzienlijk zijn.

In de eerste plaats zal het bijzonder moeilijk zijn om te bewijzen dat de onderneming een fout heeft begaan door het slachtoffer aan asbest bloot te stellen, aangezien dit veronderstelt dat het gebruik van asbest op het ogenblik van de blootstelling reeds verboden was of dat op zijn minst de gevaarlijkheid van asbest algemeen aanvaard was.

In dit verband is het nuttig eraan te herinneren dat de Belgische staat niet alleen het gebruik van asbest vóór 2002 niet volledig heeft verboden, maar dit gebruik zelfs lange tijd heeft aangemoedigd, met name na de brand in Innovation (meer dan 300 doden in 1967): hoe kan worden vastgesteld dat de ondernemingen schuld hebben aan het feit dat

zij het gebruik van asbest, dat niet verboden was en waarvan het gebruik zelfs sterk werd aangemoedigd, niet hebben verboden en massaal hebben toegepast?

Hoe kan voorts de verantwoordelijkheid van de Staat worden vastgesteld voor het feit dat hij het gebruik van asbest niet eerder heeft verboden, terwijl vele andere staten dit niet hebben gedaan en de stimulans om asbest te gebruiken ook werd ingegeven door een afweging van de kosten en baten van dit gebruik: asbest bood immers een belangrijke bescherming tegen brand en kon dus zowel mensenlevens als eigendommen redden?

De toepassing van de regels inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid veronderstelt ook dat het slachtoffer of zijn rechthebbenden, teneinde de volledige vergoeding van hun schade te verkrijgen, het bestaan en de omvang van de schade formeel aantonen.

Het volstaat niet zich te beroepen op het bestaan van de ziekte en de eventuele morele schade, die het voornaamste probleem is bij deze opheffing van de civielrechtelijke immuniteit omdat zij niet wordt vergoed door de programmawet, zal des te moeilijker vast te stellen en te evalueren zijn omdat het de minst gemakkelijk "objectiveerbare" schade is.

Ten slotte zal het in de overgrote meerderheid van de gevallen onmogelijk zijn om met zekerheid aan te tonen dat de vastgestelde schade inderdaad het gevolg is van de fout, aangezien justitie geen genoeg kan nemen met waarschijnlijkheden of mogelijkheden, maar zich moet kunnen baseren op zekerheden of, op zijn minst, op een reeks ernstige, nauwkeurige en onderling overeenstemmende vermoedens die een "redelijke" zekerheid mogelijk maken.

Verscheidene factoren kunnen deze zekerheid ondermijnen: de latentietijd tussen de blootstelling en het begin van de ziekte, het feit dat deze periode verschilt van persoon tot persoon, en het feit dat asbest door een zeer groot aantal bedrijven is gebruikt en ook in de particuliere sector al tientallen jaren wordt gebruikt.

Hoe zal het in deze context mogelijk zijn, zelfs met redelijke zekerheid, de pathologie toe te schrijven die op een bepaald tijdstip bij een bepaalde persoon met een bepaalde blootstelling aan asbest is vastgesteld?

De beoordeling van dit verband wordt nog ingewikkelder gemaakt door het feit dat rekening zou moeten worden gehouden met omstandigheden en elementen die tientallen jaren oud zijn en derhalve vaak onmogelijk nauwkeurig kunnen worden vastgesteld.

In het hoogst onwaarschijnlijke geval dat aan de voorwaarden voor burgerrechtelijke aansprakelijkheid zou zijn voldaan, is het ten slotte nog steeds noodzakelijk dat de als aansprakelijk aangemerkte onderneming nog bestaat, zonder welke een aansprakelijkheidsvordering onmogelijk is. Dit betekent in de praktijk dat aansprakelijkheidsvorderingen mogelijk zullen zijn voor sommige burgers, maar niet voor alle, afhankelijk van de vraag of het vermeende schuldige bedrijf nog bestaat of niet.

Volledigheidshalve moet worden benadrukt dat de hierboven geschetste moeilijkheden veel groter zullen zijn voor niet-beroepsslachtoffers en hun rechthebbenden dan voor beroepsslachtoffers. Deze zou namelijk gemakkelijker de daadwerkelijke blootstelling aan asbest kunnen vaststellen, de omvang van deze blootstelling (die voor bepaalde letsels noodzakelijk is) en de "verantwoordelijke" voor deze blootstelling (de werkgever) kunnen aanwijzen.

De auteur geeft echter toe dat, door artikel 51 van de op 3 juni 1970 gecoördineerde wetten te handhaven, de opheffing van de civielrechtelijke immuniteit alleen betrekking zou hebben op niet-arbeidsgerelateerde slachtoffers en hun rechthebbenden, hetgeen de reeds vrijwel onbestaande doeltreffendheid van deze maatregel nog verder vermindert die, zoals in punt 3.2 is uiteengezet, het bestaan van het Asbestfonds in gevaar zou kunnen brengen.

3.3. Discriminatie tussen begunstigden van de in de programmawet (I) van 27 december 2006 bedoelde tussenkomst

Vooreerst is het belangrijk erop te wijzen dat de Raad van State zich bij de behandeling van het wetsontwerp van 25 juli 2016 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de programmawet (I) van 27 december 2006 met betrekking tot de schadeloosstelling van asbestslachtoffers, reeds had uitgesproken over de kwestie van de opheffing van de burgerlijke onschendbaarheid.

Wat betreft de loutere intrekking van artikel 125, §§ 1 en 2, van de programmawet, dat ertoe strekt de slachtoffers of hun rechthebbenden in staat te stellen, zelfs indien zij een schadevergoeding van het Asbestfonds hebben ontvangen, verhaal te nemen op de derde die aansprakelijk is voor de schade teneinde een volledige vergoeding te verkrijgen, was de Raad van State van oordeel dat hierdoor een discriminatie tussen twee categorieën van begunstigden van de tussenkomst van het Asbestfonds werd gecreëerd:

enerzijds, degenen wier ziekte als beroepsziekte wordt beschouwd, die geen verhaal zullen kunnen halen bij hun werkgever of diens werknemers, die de ziekte niet opzettelijk hebben veroorzaakt, en wier schadevergoeding derhalve niet hoger kan zijn dan die welke uit de bovengenoemde programmawet voortvloeit;

en anderzijds de andere slachtoffers die begunstigde zijn van dit Fonds, die hun schade volledig vergoed zullen kunnen krijgen en dus eventueel in aanmerking zullen kunnen komen voor een bedrag dat hoger is dan het bedrag dat voortvloeit uit deze programmawet.

De auteur van het voorstel erkent dat, wanneer het slachtoffer een werknemer is die in het kader van zijn beroepswerkzaamheden aan asbest is blootgesteld, hij of zijn rechthebbenden geen rechtsvordering wegens aansprakelijkheid kunnen instellen zolang artikel 51 van de Geconsolideerde Wetten van 3 juni 1970 van kracht is.

Zij is echter van mening dat het verschil in behandeling tussen een werknemer die het slachtoffer is van asbest en een niet-werknemer die het slachtoffer is van asbest, perfect mogelijk is, net zoals vandaag een werknemer die het slachtoffer is van een longziekte ten gevolge van de uitoefening van zijn of haar beroep, slechts recht zal hebben op een forfaitaire schadevergoeding en geen aansprakelijkheidsvordering tegen zijn of haar werkgever zal kunnen instellen, terwijl een niet-werknemer die het slachtoffer is van een longziekte

ten gevolge van de nalatigheid van een derde, een vordering tot burgerrechtelijke aansprakelijkheid tegen de betrokken derde zal kunnen instellen en een volledige schadevergoeding zal kunnen verkrijgen.

Zij voegt eraan toe dat er nu al een verschil is in de stand van de wetgeving omdat:

- de werknemer, een slachtoffer van asbest, verplicht is zich tot Fedris te richten en in beginsel geen aansprakelijkheidsvordering tegen zijn werkgever kan instellen terwijl
- de niet-werknemer die het slachtoffer is geworden van asbest, heeft aanvankelijk de keuze zich tot het Asbestfonds te wenden of een aansprakelijkheidsvordering in te stellen tegen de aansprakelijke derde.

De huidige verschillen die door de auteur van het wetsvoorstel naar voren zijn gebracht, geven geen antwoord op het bezwaar van de Raad van State, omdat de bedoelde hypothesen fundamenteel verschillen van die welke door haar voorstel zijn gecreëerd.

In het geval van het slachtoffer van een longziekte berust het verschil op een objectief criterium, namelijk het bestaan van een specifiek vergoedingsmechanisme voor in een bepaalde context (de beroepscontext) geleden schade, dat de tegenhanger vormt van de bijdragen die de werkgevers verplicht zijn te betalen, ongeacht of hun activiteit dergelijke schade veroorzaakt of niet, terwijl aansprakelijke derden niet verplicht zijn zich te verzekeren tegen de schade die zij zouden veroorzaken.

De tweede hypothese, waarnaar wordt verwezen, is inderdaad een verschil dat bestaat bij de huidige stand van de wetgeving, maar dat evenmin een antwoord kan bieden op het bezwaar van de Raad van State. Het feit dat niet-arbeidsgebonden asbestslachtoffers thans de keuze hebben tussen het stelsel van de programmawet (I) van 27 december 2006 en wettelijke aansprakelijkheid, kan niet rechtvaardigen dat het bestaande verschil in behandeling wordt versterkt door deze noodzakelijke keuze weg te nemen, zoals uit de aanname van het voorstel zou voortvloeien.

3.4. Juridische onzekerheid

Ook al blijft dit, bij ontstentenis van een strafbaar feit, juridisch mogelijk, toch lijkt het hoogst onwenselijk om de huidige regels toe te passen op handelingen van enkele tientallen jaren geleden en om in 2021 en later handelingen die in de jaren 70, 80 of 90 zijn gepleegd en destijds niet als zodanig werden beschouwd, als onrechtmatig te kwalificeren.

De rechtszekerheid, een fundamenteel beginsel van de rechtsstaat, wordt aldus ondermijnd.

Een dergelijke opening tot beschuldiging a posteriori, zelfs niet-strafrechtelijk, van oude of zelfs zeer oude feiten, en bovendien voor het gebruik van een materiaal dat toen niet verboden was, zou tot gevolg kunnen hebben dat een grote terughoudendheid ontstaat op het gebied van onderzoek en innovatie, gezien het risico dat men later zijn verantwoordelijkheid op zich ziet nemen, zonder dat men een "fout" heeft begaan in de stand van de regelgeving.

3.5. Noodzaak tot herschrijving van artikel 125, §5, van de programmawet (I)

Een bijkomend element dat onder de aandacht moet worden gebracht, is dat in 2019 aan artikel 125 van de programmawet een paragraaf 5 is toegevoegd dat voorziet in een specifieke verjaringstermijn zonder welke de mogelijkheid van een vordering inzake burgerlijke aansprakelijkheid uiterst beperkt is.

Deze paragraaf verwijst echter uitdrukkelijk naar de eerste twee paragrafen die door het voorstel worden ingetrokken, zodat de aanneming van het voorstel als zodanig deze specifieke eis onwerkzaam zou maken.

4. Conclusie

Op de vergaderingen van 18 april 2017, 14 juni 2017, 13 maart 2019 en 8 september 2021, hebben de leden van het Beheerscomité voor de beroepsziekten van Fedris kennis genomen van het wetsvoorstel van 25 juli 2016 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de programmawet (I) van 27 december 2006 (Doc 54 2002/001) met betrekking tot de schadeloosstelling van asbestslachtoffers en van het advies 60.892/2 dat de Raad van State daarover heeft uitgebracht

Sinds de oprichting van het Asbestfonds hebben de leden van het beheerscomité steeds vastgehouden aan het basisbeginsel van de civielrechtelijke immuniteit, een standpunt dat overeenkomt met dat van de sociale partners in het kader van de Nationale Arbeidsraad.

Aangezien het voorstel dat het voorwerp uitmaakt van dit advies slechts een aanpassing is van dat wetsontwerp, roept het dezelfde bezwaren tegen de opheffing van de civielrechtelijke immuniteit op als destijds werden aangevoerd, met name :

- Dit voorstel vormt een gevaar voor het voortbestaan van het Asbestfonds, aangezien het een van de elementen die aan de oprichting ervan ten grondslag lagen, namelijk de civielrechtelijke immuniteit van de werkgevers en de staat, ter discussie stelt. Dit element vormt de tegenhanger van de financiering van het Fonds door laatstgenoemde. Aangezien deze elementen één geheel vormen, zou het voorstel tot opheffing van de civiele immuniteit gevolgen kunnen hebben voor de financiële middelen waarover het Fonds beschikt om zijn opdrachten uit te voeren;
- Hoewel de mogelijkheid om een rechtsvordering in te stellen tegen de onderneming die verantwoordelijk is voor de blootstelling aan asbest, een stap vooruit lijkt voor het slachtoffer en zijn erfgenamen, is deze mogelijkheid zeer theoretisch gezien de duur van de gerechtelijke procedure, de bewijslast - die geenszins in verhouding staat tot wat in de programmawet is bepaald - en de rechtsonzekerheid waarmee rekening moet worden gehouden, die nog wordt versterkt door het feit dat er tientallen jaren liggen tussen de blootstelling aan asbest en de ontwikkeling van de ziekte, waardoor het zeer moeilijk is de verantwoordelijke persoon aan te wijzen en te vervolgen;

- Ten slotte zou het rechtszekerheidsbeginsel worden ondermijnd doordat het een precedent zou vormen voor de latere strafbaarstelling van gedragingen, waardoor een algemeen beginsel van de rechtsstaat, namelijk de rechtszekerheid, zou worden ondermijnd. Dit grondbeginsel beoogt met name burgers en ondernemingen te beschermen door te garanderen dat wat op een bepaald moment was toegestaan, later niet door een nieuwe wet kan worden gesanctioneerd.

Ook moet worden benadrukt dat dit voorstel beantwoordt het door de Raad van State aangekaarte discriminatiegevaar niet aangezien de asbestslachtoffers die zich richten tot hetzelfde Fonds hebben niet dezelfde beroepskansen en dus niet dezelfde vergoedingskansen, een forfaitaire vergoeding in het geval van een werknemer en een volledige vergoeding voor het milieu slachtoffer.

Hoewel het Beheerscomité uiteraard openstaat voor elk voorstel dat kan leiden tot een betere vergoeding van de schade die asbestslachtoffers hebben geleden, moet worden vastgesteld dat het huidige voorstel geen ruimte biedt voor een dergelijke verbetering, aangezien de eisers dan gedwongen zouden zijn hun toevlucht te nemen tot lange en moeizame juridische procedures waarvan de uitkomst altijd onzeker is. Het asbestfonds, waarvan de schadeloosstellingsopdrachten zijn uitgebreid met preventie en slachtofferhulp, is dus volgens het beheerscomité het beste antwoord geweest voor asbestslachtoffers.