75.938/16

DOC 55 **3821/001**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

5 février 2024

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 32 des lois coordonnées relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, visant à faciliter la reconnaissance des maladies professionnelles

(déposée par M. Ahmed Laaouej et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

5 februari 2024

WETSVOORSTEL

tot wijziging van artikel 32 van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970, teneinde de erkenning van beroepsziekten te vergemakkelijken

(ingediend door de heer Ahmed Laaouej c.s.)

RÉSUMÉ

Actuellement, les travailleurs qui veulent faire reconnaître l'affection dont ils souffrent comme une maladie professionnelles doivent établir que "l'exposition à l'influence nocive est inhérente à l'exercice de la profession et est nettement plus grande que celle subie par la population en général et…. constitue….. la cause prépondérante de la maladie". Cela cause de grandes difficultés pour bon nombre de travailleurs victimes de maladies professionnelles pour apporter la preuve requise.

Étant donné l'injustice que cela provoque pour les victimes qui ne peuvent pas apporter une telle preuve, la proposition de loi facilite l'administration de la preuve, d'une part, en indiquant que l'exposition à une influence nocive de nature à provoquer la maladie suffit et, d'autre part, en instaurant un mécanisme évitant des interprétations trop restrictives.

SAMENVATTING

Momenteel moeten werknemers die hun aandoening willen laten erkennen als een beroepsziekte, aantonen dat "de blootstelling aan de schadelijke invloed inherent is aan de beroepsuitoefening en beduidend groter is dan de blootstelling van de bevolking in het algemeen, en (…) de overwegende oorzaak van de ziekte vormt". Dat maakt het voor heel wat werknemers die door een beroepsziekte zijn getroffen, bijzonder moeilijk om het vereiste bewijs te leveren.

Gelet op het onrecht dat daardoor ontstaat voor de slachtoffers die het gevraagde bewijs niet kunnen leveren, maakt dit wetsvoorstel het gemakkelijker om dat bewijs te verstrekken, door enerzijds te stellen dat blootstelling aan een schadelijke invloed die de ziekte kan veroorzaken volstaat, en door anderzijds een mechanisme in te voeren dat al te beperkende interpretaties voorkomt.

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*
Les Engagés	:	*Les Engagés*
DéFI	:	*Démocrate Fédéraliste Indépendant*
INDEP-ONAFH	:	*Indépendant - Onafhankelijk*

Abréviations dans la numérotation des publications:		*Afkorting bij de nummering van de publicaties:*	
DOC 55 0000/000	*Document de la 55e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi*	*DOC 55 0000/000*	*Parlementair document van de 55e 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 vertaalde 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)*

DÉVELOPPEMENTS

1. **Évolution législative**

Le régime de réparation des maladies professionnelles, tout comme celui des accidents du travail, repose sur le fondement juridique du “risque professionnel”. Celui-ci désigne les possibles atteintes à la santé du travailleur qui effectue un travail dans un lien de subordination, sous l’autorité d’un employeur. L’objectif de ce mécanisme juridique, par opposition à celui de la responsabilité civile, est d’éviter les inconvénients induits par un mécanisme de réparation conditionné à la preuve d’une faute ayant causé un dommage.

Cette innovation juridique du début du XXe siècle visait donc, d’une part, à garantir une réparation pour le travailleur, à éviter les longs procès et les exigences de preuves excessives de la part du travailleur et, d’autre part, à limiter les charges financières liées à la réparation du dommage, puisque la réparation devenait forfaitaire. Il s’agissait donc de trouver un équilibre qui offre aux deux parties des avantages: la présomption d’imputabilité en faveur du travailleur d’un côté et, de l’autre, le caractère forfaitaire de la réparation et l’immunité de responsabilité civile de l’employeur.

La loi du 24 juillet 1927[1] consistait en une simple transposition de la Convention de l’Organisation internationale du travail des Nations Unies (OIT) n° 18 et permettait de définir les maladies professionnelles au moyen d’une liste de maladies indemnisables “lorsqu’elles surviennent à des travailleurs appartenant aux industries et professions qui y correspondent dans le dit tableau”. Un tableau à double entrée reprenait ainsi les maladies, d’une part, et les industries ou professions, d’autre part. Ce tableau établissait donc une présomption permettant que, en cas de maladie, une occupation à risque suffise à ouvrir le droit à l’indemnisation. Il s’agissait d’une présomption en faveur des victimes et de leurs ayants droit qui n’étaient dès lors pas contraints de fournir la preuve du lien de causalité entre l’exposition à tel ou tel risque et la survenance de la maladie.

Avec la loi du 24 décembre 1963, une première modification législative a été apportée, qui a élargi le champ d’application à tous les travailleurs assujettis[2]; il n’est

1 Loi du 24 juillet 1927 relative à la réparation des dommages causés par les maladies professionnelles, publiée au *Moniteur belge* du 12 août 1927.

2 Loi du 24 décembre 1963 relative à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles et à la prévention de celles-ci, publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 1963.

TOELICHTING

1. **Evolutie van de wetgeving**

De regeling inzake schadeloosstelling voor beroepsziekten berust, net zoals die voor de arbeidsongevallen, op de rechtsgrond betreffende het beroepsrisico. Dat begrip verwijst naar de mogelijke schade aan de gezondheid van een werknemer die in ondergeschikt verband arbeid verricht onder het gezag van een werkgever. Dat juridische mechanisme heeft, in tegenstelling tot dat van de burgerlijke aansprakelijkheid, tot doel de nadelen te vermijden van een vergoedingsregeling die afhankelijk is van het bewijs van een fout die schade heeft veroorzaakt.

Die nieuwe juridische benadering uit het begin van de twintigste eeuw was er dus op gericht een vergoeding voor de werknemer te garanderen en lange procedures met een buitensporige bewijslast voor de werknemer te voorkomen. Daarnaast was het de bedoeling de kosten van de schadeloosstelling te drukken door de vergoeding forfaitair te maken. Er werd met andere woorden een evenwicht beoogd, met voordelen voor beide partijen, namelijk voor de werknemer het vermoeden van toerekenbaarheid en voor de werkgever de forfaitaire aard van de schadeloosstelling, alsook de immuniteit op het vlak van burgerlijke aansprakelijkheid.

De wet van 24 juli 1927[1] was een loutere omzetting van Verdrag nr. 18 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en maakte het mogelijk om beroepsziekten vast te stellen aan de hand van een lijst van ziekten die worden vergoed wanneer ze werknemers treffen uit de industrieën en de overeenstemmende beroepen in de desbetreffende tabel. Die op twee manieren te raadplegen tabel behelsde enerzijds de ziektes en anderzijds de industrieën en beroepen. Aldus bracht hij het vermoeden tot stand dat in geval van ziekte een risicovolle taak volstond om recht te hebben op een vergoeding. Dat vermoeden was gunstig voor de slachtoffers en hun rechthebbenden, aangezien zij daardoor niet verplicht waren het oorzakelijk verband aan te tonen tussen de blootstelling aan een bepaald risico en het ontstaan van de ziekte.

Met de wet van 24 december 1963[2] werd een eerste wetswijziging doorgevoerd, waarbij het toepassingsgebied werd uitgebreid tot alle onderworpen werknemers en

1 Wet van 24 juli 1927 betreffende schadeloosstelling inzake beroepsziekten, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 12 augustus 1927.

2 Wet van 24 december 1963 betreffende de schadeloosstelling voor en de voorkoming van beroepsziekten, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 1963.

donc plus limité aux entreprises, professions ou activités présentes dans la liste. Mais, cet élargissement a été contrebalancé par une nouvelle condition: "l'exposition au risque professionnel de la maladie" pendant une période de travail assujettie doit être démontrée par le travailleur. Dans l'exposé des motifs du "Projet de loi relatif à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles et à la prévention de celles-ci", il est précisé que "cette [nouvelle] condition se justifie par le fait que certaines maladies peuvent trouver leur origine aussi bien dans un risque professionnel que dans des conditions extra-professionnelles."[3].

C'est une première étape dans le "détricotage" de l'automatisme du système même si, à ce stade, la présomption d'origine reste de mise. Par ailleurs, dans les travaux parlementaires de la loi de 1963 précitée il est également ajouté que, pour dresser la liste des maladies indemnisables, le Roi "peut s'entourer de toutes les garanties scientifiques nécessaires et c'est en vue de faciliter sa tâche qu'un conseil technique, ayant notamment pour mission de détecter les maladies professionnelles, a été institué"[4]. Le "conseil technique" en question a pris la forme d'un "comité scientifique". Un pouvoir est ainsi donné au comité scientifique pour dresser la liste; or, les avis rendus par ce comité scientifique ne sont pas accessibles au public et celui-ci ne peut dès lors pas analyser les motivations des choix posés par ce conseil agissant comme un véritable organe exécutif.

Par la suite, les lois suivantes, modifiant cette loi du 24 décembre 1963, ont fait l'objet d'une coordination par arrêté royal, le 3 juin 1970, pour aboutir aux lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970 (ci-après "lois coordonnées du 3 juin 1970"). Celles-ci représentent la base légale sur laquelle d'autres modifications importantes ont été apportées en 1990, en 1994 et en 2006.

Tout d'abord, l'insertion d'un système ouvert (article 30*bis* des lois coordonnées du 3 juin 1970), par l'article 100 de la loi du 29 décembre 1990 "portant des dispositions sociales"; celui-ci permet une réparation pour des maladies qui ne figurent pas dans la liste; il est ainsi possible d'être indemnisé pour une maladie non incluse dans la liste mais qui trouve "sa cause déterminante et directe dans l'exercice de la profession" mais alors, dans ce système "ouvert", le principe de présomption d'imputabilité est abandonné, la victime ou ses ayants droit devant fournir la preuve du lien de causalité entre la maladie et l'exposition au risque professionnel pour cette maladie. Cette règle imposant la charge de la preuve

[3] *Doc. Parl. Sénat*, sess. 1962-1963, n°237, p. 8.
[4] *Doc. Parl. Sénat*, sess. 1962-1963, n°237, p. 8.

het dus niet langer beperkt was tot de ondernemingen, beroepen of activiteiten uit de lijst. Die uitbreiding werd evenwel gecompenseerd met een nieuwe voorwaarde: "de blootstelling aan het beroepsrisico van de ziekte" gedurende een onderworpen werkperiode moet worden aangetoond door de werknemer. In de memorie van toelichting van het "ontwerp van wet betreffende de schadeloosstelling voor en de voorkoming van beroepsziekten" wordt verduidelijkt dat "deze [nieuwe] voorwaarde is verantwoord door het feit dat sommige ziekten hun oorsprong kunnen hebben zowel in een beroepsrisico als in extra-professionele omstandigheden".[3]

Het automatisme van het eigenlijke systeem werd zo voor een eerste keer uitgehold, al bleef het oorspronkelijk ingestelde vermoeden vooralsnog overeind. In de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 1963 werd bovendien toegevoegd dat, om de lijst van vergoedbare ziekten op te maken, de Koning "zich [kan] omringen van alle nodige wetenschappelijke waarborgen"; bovendien werd "precies om hem de taak te vergemakkelijken (…) een technische raad ingesteld, die namelijk in opdracht heeft de beroepsziekten op te sporen".[4] De "technische raad" nam de vorm aan van een "wetenschappelijk comité". Zo kreeg het wetenschappelijk comité de bevoegdheid voor het opstellen van de lijst. De adviezen van dat wetenschappelijk comité zijn evenwel niet openbaar, waardoor het publiek niet kan nagaan hoe die raad, die als een volwaardig uitvoerend orgaan optreedt, zijn keuzes motiveert.

De daaropvolgende wetten tot wijziging van de wet van 24 december 1963 werden nadien gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 3 juni 1970, waardoor de "wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970" ontstonden (hierna "de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970"). Zij vormen de wettelijke grondslag van andere belangrijke wijzigingen in 1990, 1994 en 2006.

Allereerst was er de invoering van een open systeem (artikel 30*bis* van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970) via artikel 100 van de wet van 29 december 1990 houdende sociale bepalingen. In dat open systeem is schadeloosstelling mogelijk voor ziekten die niet op de lijst staan. Zo is het mogelijk om te worden vergoed voor een ziekte die niet in de lijst is opgenomen, maar die op een determinerende en rechtstreekse wijze het gevolg is van de beroepsuitoefening. Tegelijk wordt in dat "open" systeem echter het beginsel van het vermoeden van toerekenbaarheid overboord gegooid, aangezien slachtoffers of hun rechthebbenden moeten aantonen dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen

[3] *Parl. St.*, Senaat, zitting 1962-1963, nr. 237, blz. 8.
[4] *Parl. St.*, Senaat, zitting 1962-1963, nr. 237, blz. 8.

est insérée à la fin de l'article 32 des lois coordonnées du 3 juin 1970.

En 1994[5], des conditions supplémentaires viennent encore alourdir la condition d'exposition au risque professionnel pour la maladie, par l'insertion d'une définition du risque professionnel énoncée par l'article 32 des lois coordonnées du 3 juin 1970; l'exposition à l'influence nocive doit être inhérente à la profession et nettement plus grande que celle subie par la population en général et elle doit en outre être, selon les connaissances médicales généralement admises, de nature à provoquer la maladie. Ces nouvelles modifications amènent l'institution de sécurité sociale à mener une approche épidémiologique de la problématique des maladies professionnelles, aboutissant à alourdir, *de facto*, les exigences de preuve à charge de la victime, tant dans le système de liste que dans le système ouvert, étant donné que les conditions énoncées dans le deuxième alinéa de l'article 32 des lois coordonnées du 3 juin 1970 s'appliquent aux deux systèmes, dans les mêmes termes.

Le législateur a également donné à Fedris[6], anciennement le Fonds d'indemnisation des maladies professionnelles, la possibilité légale, prévue par l'article 32, alinéa 3, des lois coordonnées du 3 juin 1970, de fixer des critères relatifs à l'exposition. Cependant, cette option n'a pas été prise et ces critères sont dès lors non contraignants en dehors de l'intervention du Roi. La jurisprudence ainsi que la doctrine s'entendent sur le caractère indicatif de ces critères, suivant ainsi la Recommandation du 20 juillet 1966 de la Commission européenne selon laquelle "les réalités médicales ne peuvent être inscrites dans un cadre de limites impératives car les manifestations cliniques et l'évolution des maladies peuvent représenter des variations importantes suivant la constitution et la manière de réagir de chaque malade."[7].

Nous verrons plus loin que, malgré ce choix, les critères définis par l'administration sont pourtant devenus bien plus qu'indicatifs et représentent autant d'obstacles dans le parcours de la victime. Pour compliquer encore les choses, la loi du 13 juillet 2006 "portant des dispositions diverses en matière de maladies professionnelles et d'accidents du travail et en matière de réinsertion professionnelle" a, d'une part, inséré la catégorie des maladies en relation avec le travail (définies comme d'autres maladies que celles visées aux articles 30 et 30*bis* des

5 Loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, articles 37 à 39.
6 Fedris: Agence fédérale des risques professionnels.
7 Document 66/462/CEE, point 6 de l'exposé des motifs.

de ziekte en de blootstelling aan het beroepsrisico voor die ziekte. Die regel om de bewijslast op te leggen, werd ingevoegd aan het einde van artikel 32 van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970.

In 1994 zorgden bijkomende voorwaarden ervoor dat het nog moeilijker werd om te voldoen aan de voorwaarde inzake blootstelling aan het beroepsrisico op de ziekte.[5] Meer bepaald werd een definitie ingevoegd van het beroepsrisico bedoeld in artikel 32 van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970. De blootstelling aan de schadelijke invloed moet inherent zijn aan de beroepsuitoefening en beduidend groter dan de blootstelling van de bevolking in het algemeen, en ze moet volgens algemeen aanvaarde medische inzichten van aard zijn de ziekte te veroorzaken. Die nieuwe wijzigingen hebben de socialezekerheidsinstellingen ertoe aangezet om het vraagstuk van de beroepsziekten vanuit een epidemiologische invalshoek te benaderen, waardoor het voor het slachtoffer *de facto* moeilijker wordt om de vereiste bewijzen aan te dragen, in zowel het lijstsysteem als het open systeem, aangezien de voorwaarden van artikel 32, tweede lid, van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970 op dezelfde wijze op beide systemen van toepassing zijn.

Bij artikel 32, derde lid, van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970 heeft de wetgever aan Fedris[6] (het vroegere Fonds voor de beroepsziekten) voorts de wettelijke mogelijkheid gegeven om blootstellingscriteria vast te leggen. Van die optie werd echter geen gebruik gemaakt en zonder optreden vanwege de Koning zijn die criteria dus niet bindend. Zowel in de rechtspraak als in de rechtsleer heerst eensgezindheid over het indicatieve karakter van die criteria, hetgeen strookt met de aanbeveling van 20 juli 1966 van de Europese Commissie, die stipuleert: "Het is niet mogelijk het ziekteverloop te vangen binnen imperatieve grenzen, want de klinische verschijnselen en de ontwikkeling van de ziekten kunnen zeer uiteenlopen al naargelang de constitutie en de reactie van elke patiënt."[7].

Verderop zal duidelijk worden dat ondanks die keuze de criteria die de diensten hebben afgebakend, veel meer dan louter indicatief zijn geworden en tot talrijke struikelblokken voor het slachtoffer leiden. Om alles nog ingewikkelder te maken, heeft de wet van 13 juli 2006 houdende diverse bepalingen inzake beroepsziekten en arbeidsongevallen en inzake beroepsherinschakeling de categorie van de arbeidsgerelateerde ziekten ingevoegd (gedefinieerd als andere aandoeningen dan de ziekten bedoeld in de artikelen 30 en 30*bis* van de

5 Wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, artikelen 37 tot 39.
6 Fedris: Federaal agentschap voor beroepsrisico's.
7 Document 66/462/EEG, punt 6 van de toelichting.

lois coordonnées du 3 juin 1970), pour lesquelles la loi confie à Fedris des mission de prévention et, d'autre part, modifié à nouveau la notion du risque professionnel; l'exposition à l'influence nocive doit désormais constituer "dans les groupes de personnes exposées", la "cause prépondérante de la maladie".

Cette modification sert de fondement à l'interprétation administrative affirmant que la problématique de la preuve de l'exposition au risque ne peut être approchée que par le biais de la discipline de l'épidémiologie et en excluant toute prise en compte de l'influence des aspects de réceptivité personnels. Nous sommes donc passé, depuis les débuts de notre régime de réparation des maladies professionnelles, d'une véritable présomption automatique sur la base d'une liste de maladies et d'entreprises à une présomption qui n'en n'est plus vraiment une, vu la quantité de preuves à fournir concernant l'exposition de la victime au risque professionnel. Il est primordial de rappeler ici que cette présomption automatique était pourtant, et est toujours actuellement, présentée comme étant la contrepartie d'une réparation forfaitaire et de l'immunité civile des employeurs! Cet équilibre semble pour le moins mis à mal tant par l'évolution de la législation que par l'interprétation administrative qui en est faite.

2. **Les obstacles à la reconnaissance des maladies professionnelles**

Comme le dit très justement Sophie Remouchamps "Dans l'interprétation administrative, le risque de la liste sert cependant exclusivement à identifier l'influence nocive qui devra répondre aux exigences de l'article 32. L'inscription du risque ne présume donc rien pour le travailleur. Il devrait tout d'abord démontrer son caractère professionnel (par le biais des propriétés de l'influence novice considérée), de sorte que l'inscription même du risque ne dirait rien sur son aspect professionnel spécifique (propre au milieu professionnel et par opposition aux expositions de la population en général). En outre, il faudrait encore démontrer la réalité du risque en tant que tel, c'est-à-dire que l'influence nocive emporte la possibilité de l'atteinte à la santé (dimension causale ou médicale), le cas échéant (selon l'interprétation retenue) selon le même référentiel que celui qui régit l'inscription du risque dans la liste (la probabilité épidémiologique), qui demeurait sans effet. Si l'on suit cette analyse, la liste ne présumerait plus de rien, ne contenant que des dangers. Le principe de la présomption d'origine déclinée par le système de liste se trouverait donc vidé d'une partie importante de son effet, celui de reconnaître

gecoördineerde wetten van 3 juni 1970), waarvoor de wet Fedris met een preventietaak belast. Voorts heeft die wet het begrip "beroepsrisico" andermaal gewijzigd, want de blootstelling aan de schadelijke invloed moet voortaan "in groepen van blootgestelde personen" de "overwegende oorzaak van de ziekte" vormen.

Die wijziging dient als grondslag voor de administratieve interpretatie dat het vraagstuk inzake het bewijs van de blootstelling aan het risico enkel epidemiologisch kan worden benaderd en dat daarbij elke inachtneming van de invloed van persoonlijke aspecten van vatbaarheid moet worden uitgesloten. Sinds de instelling van de schadeloosstellingsregeling voor beroepsziekten is men dus overgestapt van een echt automatisch vermoeden op basis van een lijst van ziekten en bedrijven naar een vermoeden dat eigenlijk geen vermoeden meer is, gelet op de hoeveelheid bewijs die het slachtoffer moet leveren om de blootstelling aan het beroepsrisico aan te tonen. In dezen is het cruciaal eraan te herinneren dat dit automatische vermoeden nochtans de tegengunst was en nog steeds is voor een forfaitaire schadeloosstelling en voor de burgerrechtelijke onschendbaarheid van werkgevers. Dat evenwicht lijkt op zijn zachtst gezegd in het gedrang te komen door zowel de wetgevende ontwikkelingen als de administratieve interpretatie die eraan wordt gegeven.

2. **Hinderpalen bij de erkenning van beroepsziekten**

Sophie Remouchamps merkt terecht op: "*Dans l'interprétation administrative, le risque de la liste sert cependant exclusivement à identifier l'influence nocive qui devra répondre aux exigences de l'article 32. L'inscription du risque ne présume donc rien pour le travailleur. Il devrait tout d'abord démontrer son caractère professionnel (par le biais des propriétés de l'influence novice considérée), de sorte que l'inscription même du risque ne dirait rien sur son aspect professionnel spécifique (propre au milieu professionnel et par opposition aux expositions de la population en général). En outre, il faudrait encore démontrer la réalité du risque en tant que tel, c'est-à-dire que l'influence nocive emporte la possibilité de l'atteinte à la santé (dimension causale ou médicale), le cas échéant (selon l'interprétation retenue) selon le même référentiel que celui qui régit l'inscription du risque dans la liste (la probabilité épidémiologique), qui demeurait sans effet. Si l'on suit cette analyse, la liste ne présumerait plus de rien, ne contenant que des dangers. Le principe de la présomption d'origine déclinée par le système de liste se trouverait donc vidé d'une partie importante de son effet, celui de reconnaître*

la réalité du risque d'atteinte à la santé des travailleurs subordonnés."[8].

En analysant la jurisprudence, on peut conclure que l'interprétation de l'article 32 des lois coordonnées du 3 juin 1970 généralement donnée par Fedris est, sinon erronée, pour le moins restrictive. En effet, en 2019, Fedris a rejeté 71,3 % des demandes dans le cadre des maladies incluses dans la liste et quasiment 100 % des demandes en système ouvert (seulement 7 décisions positives pour 1.009 demandes). Pourtant, lorsque ces demandes font l'objet d'un recours au tribunal du travail, 58,2 % des décisions judiciaires aboutissent en faveur des assurés sociaux ou des assurées sociales.

Le nombre total de nouvelles demandes pour 2019 a été de 7.111 dans le secteur privé et de 810 pour le secteur public, soit un total de 7921. Au niveau des décisions, Fedris a rejeté:

1. dans le système de liste:

a) 4.184 des demandes pour le secteur privé;

b) 463 des demandes pour le secteur public;

2. dans le système ouvert:

a) 909 des demandes pour le secteur privé;

b) 93 des demandes pour le secteur public.

En 2019, Fedris a donc rejeté un total de 5.649 demandes. Dans l'hypothèse où tous les travailleurs qui se sont vu opposer un refus de la part de Fedris en 2019 auraient tous contesté cette décision de refus en justice, si l'on applique donc le pourcentage de 58,2 % de décisions judiciaires positives au nombre total de rejets de la part de Fedris en 2019, il y aurait eu 3.288 travailleurs sur les 5.649 refusés par Fedris qui auraient pu obtenir une décision positive de réparation de la part des cours et tribunaux.

Cette proportion se reproduit de façon similaire d'année en année. Cependant, ces recours judiciaires, qui aboutissent à admettre des maladies professionnelles refusées par Fedris ne concernent qu'une petite proportion des décisions (+/- 6 %).

Fedris fait une interprétation très restrictive de la loi; il est demandé aux assurés sociaux et aux assurées

[8] S. REMOUCHAMPS, "Les maladies professionnelles indemnisables: approches conceptuelle, théorique et pratique", *Chronique de Droit Social, 9 – 10,* 2022, p. 527.

la réalité du risque d'atteinte à la santé des travailleurs subordonnés."[8]

Uit de analyse van de rechtspraak kan worden afgeleid dat de over het algemeen door Fedris gehanteerde interpretatie van artikel 32 van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970 zo niet onjuist dan toch minstens restrictief mag worden genoemd. In 2019 heeft Fedris immers 71,3 % van de aanvragen voor ziekten die op de lijst staan en bijna 100 % van de aanvragen in het open systeem verworpen (slechts 7 van de 1.009 aanvragen kregen een positief gevolg). Wanneer tegen een verworpen aanvraag beroep wordt ingesteld bij de arbeidsrechtbank, eindigt 58,2 % van de gerechtelijke uitspraken in het voordeel van de sociaal verzekerden.

Het totale aantal nieuwe aanvragen voor 2019 bedroeg 7.111 in de privésector en 810 in de overheidssector, dus alles samen 7.921 aanvragen. Wat de verworpen aanvragen door Fedris betreft, zijn de cijfers als volgt:

1. in het lijstsysteem:

a) 4.184 verworpen aanvragen voor de privésector;

b) 463 verworpen aanvragen voor de overheidssector;

2. in het open systeem:

a) 909 verworpen aanvragen voor de privésector;

b) 93 verworpen aanvragen voor de overheidssector.

In 2019 heeft Fedris dus alles samen 5.649 aanvragen verworpen. Mochten álle werknemers van wie de aanvraag in 2019 door Fedris werd afgewezen, die weigeringsbeslissing hebben aangevochten bij de rechtbank en mocht het percentage van 58,2 % gerechtelijke uitspraken in het voordeel van de werknemer worden toegepast op alle negatieve beslissingen van Fedris in 2019, dan hadden op een totaal van 5.649 door Fedris afgewezen werknemers 3.288 werknemers een positieve beslissing tot schadeloosstelling kunnen verkrijgen via de hoven en rechtbanken.

Die verhouding is elk jaar ongeveer dezelfde. De gerechtelijke beroepsprocedures die leiden tot de erkenning van beroepsziekten die door Fedris werden geweigerd, maken slechts een klein deel van de beslissingen uit (+/- 6 %).

Fedris interpreteert de wet heel beperkend, want niet alleen dienen de sociaal verzekerden het bestaan

[8] S. REMOUCHAMPS, *Les maladies professionnelles indemnisables: approches conceptuelle, théorique et pratique*, in *Chroniques de Droit Social,* 9 – 10, 2022, blz. 527.

sociales non seulement de faire la preuve de l'existence de la maladie et de l'exposition au risque, selon des exigences bien supérieures à celles qui prévaudraient si l'on appliquait l'interprétation des tribunaux et cours du travail, mais également d'apporter la preuve, même en système liste, que cette exposition au risque est nettement plus grande que celle subie par la population générale et représente la cause prépondérante de la maladie. Fedris entend donc faire supporter à la victime la charge d'une preuve qui ne peut être livrée que par des études scientifiques de type "populationnelle" analysant spécifiquement les maladies qui affectent le groupe de travailleurs exposés auquel appartient la victime, ce qui est tout simplement impossible dans la très grande majorité des cas.

De plus, Fedris édicte ses propres critères alors même que l'exécutif n'a jamais jugé nécessaire de les fixer définitivement par arrêté royal, en vertu de l'article 32, alinéa 3, des lois coordonnées du 3 juin 1970. Donc, malgré le fait que ces critères soient juridiquement non contraignants et malgré l'absence de base légale, Fedris exige par exemple que la victime apporte la preuve que le risque de contracter la maladie soit supérieur ou égal au double de la normale pour que l'exposition au risque soit considérée comme "prépondérante" et "nettement plus grande" (et ce, sans fondement scientifique précis). Cette interprétation a clairement été défendue par le Conseil scientifique de Fedris dans ses réponses au rapport de la Commission de réforme des maladies professionnelles du 21e siècle.

La Cour du travail de Liège énonce pourtant dans son arrêt du 19 novembre 2021 ce qui suit: "Comme l'explique la doctrine, ce n'est pas l'exposition professionnelle à l'agent qu'il faut établir, mais l'exposition professionnelle au risque d'une maladie provoquée par l'agent causal: l'exposition doit en effet être suffisante en durée et en intensité pour créer le risque que le travailleur contracte la maladie. La loi n'impose cependant aucune norme et ne contient aucune indication de durée ou d'intensité minimum d'exposition, l'appréciation devant se faire au cas par cas, en fonction de chaque individu, selon ses caractéristiques propres, chacun pouvant réagir différemment face à un risque déterminé."[9]

L'arrêt de la cour du travail de Liège du 28 mai 2003 est très explicite à ce sujet et rappelle que "le travailleur doit démontrer qu'il est atteint d'une affection ostéoarticulaire ayant pu être provoquée par des vibrations mécaniques (preuve de la maladie) et que la preuve portant sur l'exposition au risque est d'un autre ordre: la victime doit prouver qu'elle a été professionnellement soumise

[9] Cour du travail de Liège, division Liège – 2021/AL/72 – p. 6.

van de ziekte en de blootstelling aan het risico te bewijzen – met toepassing van veel strengere eisen dan die welke zouden gelden mocht de interpretatie van de arbeidsrechtbanken en -hoven worden toegepast –, ook moeten ze, ook in het lijstsysteem, aantonen dat de blootstelling aan het risico beduidend groter is dan de blootstelling van de bevolking in het algemeen en de overwegende oorzaak van de ziekte vormt. Fedris wil dus het slachtoffer opzadelen met een bewijslast die slechts kan worden verstrekt via wetenschappelijke onderzoeken van populaties, waarbij een specifieke analyse wordt gemaakt van de aandoeningen van de blootgestelde groep werknemers waartoe het slachtoffer behoort. Zulks is in de overgrote meerderheid van de gevallen gewoonweg onmogelijk.

Bovendien legt Fedris eigen criteria op, terwijl de uitvoerende macht het nooit nodig heeft geacht die definitief vast te leggen bij een koninklijk besluit krachtens artikel 32, derde lid, van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970. Hoewel die criteria dus juridisch niet bindend zijn, en ondanks het ontbreken van een rechtsgrond, meent Fedris (zonder duidelijke wetenschappelijke basis) bijvoorbeeld dat de blootstelling aan het risico alleen als "overwegend" en "beduidend groter" kan worden beschouwd indien het slachtoffer bewijst dat het risico om de ziekte op te lopen groter is dan of gelijk is aan tweemaal het normale risico. In zijn antwoorden op het verslag van de Commissie voor de hervorming van de beroepsziekten van de 21e eeuw heeft de wetenschappelijke raad van Fedris die interpretatie duidelijk verdedigd.

Nochtans stelt het arbeidshof van Luik in zijn arrest van 19 november 2021: "*Comme l'explique la doctrine, ce n'est pas l'exposition professionnelle à l'agent qu'il faut établir, mais l'exposition professionnelle au risque d'une maladie provoquée par l'agent causal: l'exposition doit en effet être suffisante en durée et en intensité pour créer le risque que le travailleur contracte la maladie. La loi n'impose cependant aucune norme et ne contient aucune indication de durée ou d'intensité minimum d'exposition, l'appréciation devant se faire au cas par cas, en fonction de chaque individu, selon ses caractéristiques propres, chacun pouvant réagir différemment face à un risque déterminé.*"[9]

Het arrest van het arbeidshof van Luik van 28 mei 2003 is ter zake heel duidelijk: "*le travailleur doit démontrer qu'il est atteint d'une affection ostéoarticulaire ayant pu être provoquée par des vibrations mécaniques (preuve de la maladie) et que la preuve portant sur l'exposition au risque est d'un autre ordre: la victime doit prouver qu'elle a été professionnellement soumise à des vibrations*

[9] Arbeidshof van Luik, afdeling Luik – 2021/AL/72 – blz. 6.

à des vibrations mécaniques suffisantes (en durée et en intensité) pour créer le risque qu'elle contracte cette maladie (celle-ci étant ensuite présumée avoir été effectivement causée par ces vibrations)."[10].

L'interprétation par Fedris de l'article 32 précité pousse bon nombre de victimes de maladies professionnelles à faire valoir leurs droits en justice, ce qui entraîne donc une judiciarisation excessive, un coût important pour notre système judiciaire et une inégalité de traitement entre, d'une part, les victimes présumées de maladies professionnelles qui ont la possibilité d'aller en justice et, d'autre part, les autres qui n'ont pas cette possibilité.

La jurisprudence, pourtant abondante et n'allant pas dans le sens des raisonnements posés par Fedris, ne semble en rien changer les pratiques de Fedris en la matière, qui persiste à imposer les critères précités, malgré le fait que la pertinence de ceux-ci sur le plan scientifique ait été maintes fois invalidée; ainsi, bon nombre d'assurés sociaux et d'assurées sociales n'ayant pas la possibilité de faire valoir leurs droits en justice et totalement dépassés par les interminables débats juridiques et médicaux se retrouvent non indemnisés, dans bon nombre de cas de façon très discutable. Malgré un contentieux judiciaire qui voit Fedris perdre la moitié des affaires en justice, cette agence se refuse d'entamer un débat sérieux quant à ses pratiques et à la manière dont ses missions doivent être priorisées. Elle multiplie de manière agressive les actes visant l'application de critères qui ne sont pourtant pas justifiés.

La présente proposition de loi vise donc à modifier l'article 32 des lois coordonnées du 3 juin 1970 afin de revenir à l'esprit et au mécanisme initial de la loi du 24 juillet 1927.

La proposition de loi supprime des conditions (intégrées en 1994 et 2006) énoncées dans l'article 32 des lois coordonnées du 3 juin 1970; celles qui imposent d'apporter la preuve que l'exposition à l'influence nocive soit nettement plus grande que celle subie par la population en général, et constitue, dans les groupes de personnes exposées, selon les connaissances médicales généralement admises, la cause prépondérante de la maladie. La présente proposition de loi permettra, d'une part, de ne plus dépendre de larges études de nature très épidémiologiques, qui sont actuellement indispensables pour rencontrer les exigences posées par l'administration, qui impose par ailleurs ses propres critères d'exposition et, d'autre part, de supprimer l'exigence selon laquelle le risque doit être double en comparaison avec le risque

[10] S. REMOUCHAMPS, La preuve en accident du travail et en maladie professionnelle, R.D.5, 2013/2, p. 492.

mécaniques suffisantes (en durée et en intensité) pour créer le risque qu'elle contracte cette maladie (celle-ci étant ensuite présumée avoir été effectivement causée par ces vibrations)."[10]

De door Fedris gehanteerde interpretatie van het voormelde artikel 32 leidt ertoe dat talrijke slachtoffers van beroepsziekten hun rechten via de rechtbank doen gelden, met als gevolg een overdreven juridisering, aanzienlijke kosten voor ons rechtsstelsel en een ongelijke behandeling tussen enerzijds de vermeende slachtoffers van beroepsziekten die de mogelijkheid hebben om zich tot het gerecht te wenden en anderzijds de slachtoffers die niet over zulke mogelijkheid beschikken.

Ondanks de overvloed aan rechtspraak die de redenering van Fedris niet ondersteunt, lijkt Fedris zijn praktijken geenszins aan te passen. Het agentschap blijft de voormelde criteria opleggen, hoewel de wetenschappelijke relevantie ervan talloze keren werd ontkracht. Dat heeft tot gevolg dat een groot aantal sociaal verzekerden die hun rechten niet kunnen doen gelden voor de rechtbank en die volstrekt overweldigd zijn door de eindeloze juridische en medische debatten, uiteindelijk niet worden vergoed, hetgeen vaak hoogst voor discussie vatbaar is. Hoewel Fedris de helft van zijn rechtszaken verliest, weigert het agentschap een ernstig debat aan te gaan over zijn praktijken en over de wijze waarop prioriteiten moeten worden gesteld met betrekking tot zijn opdrachten. Het agentschap past herhaaldelijk en op agressieve wijze criteria toe die nochtans niet gerechtvaardigd zijn.

Het voorliggende wetsvoorstel strekt er dan ook toe artikel 32 van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970 te wijzigen, teneinde opnieuw terug te keren naar de geest en het oorspronkelijke mechanisme van de wet van 24 juli 1927.

Het wetsvoorstel beoogt de opheffing van de in 1994 en 2006 opgenomen voorwaarden vermeld in artikel 32 van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970. Die voorwaarden leggen de verplichting op om aan te tonen dat de blootstelling aan de schadelijke invloed beduidend groter is dan de blootstelling van de bevolking in het algemeen, alsook dat ze volgens algemeen aanvaarde medische inzichten in de groepen van blootgestelde personen de overwegende oorzaak van de ziekte vormt. Dankzij dit wetsvoorstel zou men niet langer afhankelijk zijn van grootschalige studies met een sterke epidemiologische inslag, die momenteel onontbeerlijk zijn om te voldoen aan de eisen van de bevoegde diensten, die bovendien hun eigen blootstellingscriteria opleggen. Daarenboven zou een einde worden gemaakt aan de

[10] S. REMOUCHAMPS, *La preuve en accident du travail et en maladie professionnelle*, *R.D.,* 5, 2013/2, blz. 492.

encouru par la population en général. Cela permettra également de conforter l'approche individualisée menée par les juridictions et, ainsi, de se conformer aux principes posés par la jurisprudence.

De même, en reprenant les termes de la loi applicables avant les modifications de 2006 précitées, où l'exposition à l'influence nocive doit juste être "de nature à provoquer le développement de la maladie" et non plus, la cause prépondérante, la présente proposition de loi entend revenir à l'esprit initial de la loi de 1927 précitée et au fondement juridique premier du risque professionnel. Il est ainsi fait mention du "développement de la maladie" dans le but d'intégrer un autre principe, celui de la pluricausalité, qui exprime l'idée que, étant donné qu'aucune maladie n'est unifactorielle, il est donc raisonnable de poser comme exigence que le risque ait une influence sur la maladie telle qu'elle s'est développée, sans qu'il en soit la cause unique.

La deuxième modification, concernant l'alinéa 3 de l'article 32 des loi coordonnées du 3 juin 1970, exprime l'idée selon laquelle les critères applicables doivent figurer, *expressis verbis*, dans un arrêté royal d'exécution.

Par ailleurs, au vu de la jurisprudence, la présente proposition de loi pourra favoriser une meilleure égalité de traitement entre les travailleurs et travailleuses, en évitant à bon nombre d'entre eux de devoir faire valoir leurs droits en justice, étant donné que tout le monde n'a pas les moyens d'intenter une action en justice pour faire reconnaître sa maladie professionnelle.

Ahmed Laaouej (PS)
Chanelle Bonaventure (PS)
Jean-Marc Delizée (PS)
Sophie Thémont (PS)
Patrick Prévot (PS)
Laurence Zanchetta (PS)
Hervé Rigot (PS)

toepassing van de eis dat het risico dubbel zo groot moet zijn dan het risico voor de bevolking in het algemeen. Dat zal ook de geïndividualiseerde aanpak van de rechtscolleges ondersteunen en overeenstemming met de via de rechtspraak vastgelegde beginselen tot stand brengen.

Door terug te keren naar de wetsbepalingen die van toepassing waren vóór de voormelde wijzigingen van 2006, volgens dewelke de blootstelling aan de schadelijke invloed louter van aard moet zijn de ontwikkeling van de ziekte te veroorzaken, en dus niet langer de overwegende oorzaak moet zijn, wil dit wetsvoorstel opnieuw aanknopen bij de oorspronkelijke geest van de wet van 1927 en bij de initiële rechtsgrond inzake het beroepsrisico. Er wordt derhalve verwezen naar de ontwikkeling van de ziekte, met de bedoeling ook rekening te houden met een ander beginsel, namelijk de multicausaliteit, dat stelt dat, aangezien geen enkele ziekte aan één enkele factor te wijten is, het redelijk is als vereiste te stellen dat het risico invloed heeft op de ziekte zoals die zich heeft ontwikkeld, zonder dat het de enige oorzaak ervan is.

De tweede wijziging, die betrekking heeft op het derde lid van artikel 32 van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970, beoogt dat de toepasselijke criteria uitdrukkelijk worden vermeld in een koninklijk uitvoeringsbesluit.

Bovendien zou het voorliggende wetsvoorstel in het licht van de rechtspraak tot een grotere gelijkheid van behandeling tussen de werknemers kunnen leiden, door te voorkomen dat velen van hen hun rechten voor de rechtbank moeten doen gelden, aangezien niet iedereen over de middelen beschikt om een rechtszaak op te starten teneinde zijn beroepsziekte te doen erkennen.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 32 des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 23 novembre 2017, les modifications suivantes sont apportées:

1° l'alinéa 2 est remplacé par ce qui suit:

"Il y a risque professionnel au sens de l'alinéa 1er, lorsque l'exposition à l'influence nocive est inhérente à l'exercice de la profession et que cette exposition à l'influence nocive est de nature à provoquer le développement de la maladie professionnelle.";

2° l'alinéa 3 est complété par la phrase suivante:

"Seuls les critères arrêtés par le Roi sont d'application."

5 décembre 2023

Ahmed Laaouej (PS)
Chanelle Bonaventure (PS)
Jean-Marc Delizée (PS)
Sophie Thémont (PS)
Patrick Prévot (PS)
Laurence Zanchetta (PS)
Hervé Rigot (PS)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 32 van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970, het laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 23 november 2017, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° het tweede lid wordt vervangen door:

"Er is een beroepsrisico, zoals bedoeld in het eerste lid, indien de blootstelling aan de schadelijke invloed inherent is aan de beroepsuitoefening, en die blootstelling aan de schadelijke invloed de ontwikkeling van de beroepsziekte kan veroorzaken.";

2° het derde lid wordt aangevuld met de volgende zin:

"Alleen de door de Koning vastgelegde criteria zijn van toepassing."

5 december 2023

Imprimerie centrale – Centrale drukkerij