



AVIS N° 1.370

Objet : O.I.T. 90ème session de la Conférence internationale du Travail (Juin 2002) – Rapport V (1) – Enregistrement et déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles et liste des maladies professionnelles.

Par lettre du 10 juillet 2001, Monsieur M. JADOT, Secrétaire général du Ministère de l'Emploi et du Travail, au nom de la Ministre de l'Emploi et du Travail, a transmis, pour avis au Conseil national du Travail, le Rapport V (1) établi par le Bureau international du Travail (B.I.T.) portant sur l'enregistrement et la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que sur la liste des maladies professionnelles.

La demande d'avis porte sur le questionnaire joint au rapport susmentionné auquel les gouvernements des Etats membres sont tenus d'apporter des réponses circonstanciées.

Sur la base des réponses apportées par les Etats membres au questionnaire, le B.I.T. rédigera un deuxième rapport, lequel sera soumis à la Conférence internationale du Travail en vue d'une action normative sur le sujet selon la procédure de simple discussion.

Le Conseil national du travail est consulté sur ce point en application de la Convention n° 144 de l'O.I.T concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail.

L'examen de cette question a été confié à la Commission Organisation internationale du Travail.

Sur rapport de celle-ci, le Conseil a émis, le 19 septembre 2001, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DE LA DEMANDE

Par lettre du 10 juillet 2001, Monsieur M. JADOT, Secrétaire général du Ministère de l'Emploi et du Travail, au nom de la Ministre de l'Emploi et du Travail, a transmis, pour avis au Conseil national du Travail, le Rapport V (1) établi par le Bureau international du Travail (B.I.T.) portant sur l'enregistrement et la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que sur la liste des maladies professionnelles.

Le rapport précité vise à renforcer les procédures d'enregistrement et de déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi qu'à mettre en place un mécanisme de mise à jour périodique de la liste des maladies professionnelles.

La demande d'avis porte sur le questionnaire joint au rapport susmentionné auquel les gouvernements des Etats membres sont tenus d'apporter des réponses circonstanciées.

Sur la base des réponses apportées par les Etats membres au questionnaire, le B.I.T. rédigera un deuxième rapport, lequel sera soumis à la Conférence internationale du Travail en vue d'une action normative sur le sujet selon la procédure de simple discussion.

Le Conseil national du travail est consulté sur ce point en application de la Convention n° 144 de l'O.I.T concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a pris connaissance du rapport du B.I.T. et s'est consacré, plus spécifiquement, à l'examen du questionnaire qu'il comporte en annexe.

A. Considérations générales

Le Conseil tient d'emblée à préciser qu'il souhaite s'inscrire dans le double objectif poursuivi par l'O.I.T. et ce, de manière positive, à savoir, le renforcement des procédures d'enregistrement et de déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que la mise à jour périodique de la liste des maladies professionnelles.

1. Le Conseil considère tout d'abord que l'initiative tendant à renforcer les procédures d'enregistrement et de déclaration ainsi qu'à harmoniser les statistiques relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles revêt un grand intérêt et s'insère dans une démarche dynamique fort utile.

Cette initiative ne pourra en effet que favoriser un accroissement du nombre de déclarations des accidents du travail et des maladies professionnelles et permettra de contribuer, de la sorte, à une meilleure appréciation des risques et donc à une amélioration des stratégies de prévention.

2. Le Conseil se prononce également de manière positive sur la proposition d'actualisation régulière de la liste des maladies professionnelles dès lors que celle-ci s'inscrit dans une démarche raisonnée, analytique et qu'elle laisse aux Etats membres, en collaboration avec les interlocuteurs sociaux - lorsque leur intervention est prévue, comme c'est le cas en Belgique - la marge de manœuvre nécessaire pour mener, à leur niveau, les discussions sur ce thème.

Il souhaite néanmoins s'assurer que les processus à mettre en place restent empreints de cohérence en termes de gage d'efficacité et aussi par rapport au souci d'un équilibre entre la collecte de données statistiques et la charge administrative que celle-ci pourrait impliquer pour les entreprises.

B. Examen des différentes questions.

Le Conseil a consacré un examen attentif au questionnaire joint en annexe du Rapport V (1) établi par le B.I.T.

Il indique au préalable que la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles doit s'entendre au sens de la demande d'indemnisation et que c'est compte tenu de cette acception de la notion qu'il a approché les différentes questions posées.

Le Conseil signale enfin qu'il convient de se référer aux considérations d'ordre plus général qu'il a émises quant à la démarche proprement dite pour la lecture des réponses au questionnaire qu'il va faire ci-après.

Point 1 - Forme de l'instrument ou des instruments internationaux

Questions 1 et 2

Le Conseil constate que les questions 1 et 2 sont ainsi libellées :

"1. Estimez-vous que la Conférence internationale du Travail devrait adopter un ou plusieurs instruments internationaux traitant de l'enregistrement et de la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que d'un mécanisme de mise à jour de la liste de ces maladies ?"

"2. Dans l'affirmative, estimez-vous que cet instrument ou ces instruments devraient prendre la forme :

- a) d'un protocole relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs de 1981 et d'une recommandation autonome ?
- b) seulement d'une recommandation ?
- c) seulement d'un protocole ?"

Le Conseil s'accorde sur l'utilité d'adopter un instrument international traitant de l'enregistrement et de la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que d'un mécanisme de mise à jour de ces maladies.

Les membres représentant les organisations de travailleurs estiment, pour leur part, que ces instruments devraient prendre la forme d'un protocole relatif à la Convention sur la sécurité et la santé des travailleurs de 1981 ainsi que d'une recommandation autonome, laquelle pourrait ouvrir la voie à une adaptation progressive de la liste des maladies professionnelles.

Les membres représentant les organisations d'employeurs préconisent l'élaboration d'un protocole et, s'ils ne s'opposent pas formellement à l'adoption éventuelle d'une recommandation, assortissent cependant leur position sur ce point de réserves dans la mesure de la faisabilité des procédures que celle-ci se propose d'initier et de l'analyse des coûts qu'occasionnerait l'actualisation des listes de maladies professionnelles par des experts.

Point 2 - Contenu du protocole

Champ d'application

Question 5

Le Conseil observe que la question 5 détermine le champ d'application du futur protocole par la définition d'une série de termes, tels que l'accident du travail, la maladie professionnelle, l'événement dangereux, l'incident et l'accident de trajet.

Les membres représentant les organisations de travailleurs se montrent satisfaits de l'ensemble des termes repris et de leur définition dans la mesure où le champ d'application du protocole ainsi circonscrit incitera à une prévention plus large des accidents et des maladies professionnelles, aussi en ce qui concerne les "presqu'accidents".

En outre, ils insistent sur la nécessité de prendre en considération les notions d'événements dangereux et d'incidents dans le cadre de l'enregistrement et de la déclaration des accidents du travail afin de mener de véritables politiques de prévention en la matière.

A ce titre, ils précisent que le système belge prévoit déjà l'enregistrement de tels accidents n'ayant, par exemple, entraîné qu'un bref passage à l'infirmerie. Il faut donc veiller à ne pas confondre les notions d'événements dangereux et d'incidents tels qu'ils sont envisagés dans le questionnaire de l'O.I.T. avec de simples événements pouvant entraîner potentiellement un risque.

Il s'agit au contraire ici d'événements dangereux qui pourraient "être la cause de lésions corporelles ou d'atteintes à la santé chez les personnes au travail, ou dans le public" ou d'incidents qui pourraient "avoir entraîné des lésions qui ont nécessité uniquement l'administration de premiers soins".

Considérer les choses autrement aurait pour effet de légitimer le phénomène de sous-déclarations d'accidents du travail déjà rencontré sur le terrain.

Les membres représentant les organisations d'employeurs estiment que certaines notions, trop vagues, risquent d'entraîner une série de problèmes d'interprétation. Il en va ainsi notamment des incidents ou "presqu'accidents".

Ils pensent, en effet, que la décision de signaler ou non ces risques à l'autorité compétente devrait revenir à l'employeur et ce, dans la mesure où ceux-ci ne comportent pas de véritable danger pour la santé et la sécurité des travailleurs.

Ils souhaitent donc que seuls les termes accident du travail, accident de trajet et maladie professionnelle soient pris en compte pour la délimitation du champ d'application du protocole.

Ils considèrent, en effet, que la gestion des incidents et événements dangereux (procédures pour enregistrement, analyse, mesures de prévention, ...) relève de la compétence de l'employeur. Une obligation d'enregistrer et éventuellement de déclarer, risque d'entraîner une série de problèmes d'interprétation (marge d'interprétation des définitions) et plus important, entraîne une charge administrative inacceptable (pour chaque accident du travail, il y a 300 à 600 incidents).

Systèmes d'enregistrement et déclaration

Questions 7 et 8

Le Conseil constate que les questions 7 et 8 sont ainsi libellées :

"7. Le protocole devrait-il indiquer que les prescriptions et procédures d'enregistrement doivent définir :

a) la responsabilité des employeurs :

- i) d'enregistrer les accidents du travail, les maladies professionnelles, les événements dangereux, les incidents, les accidents de trajet et, lorsque cela est approprié, les cas de maladie dont l'origine professionnelle est soupçonnée ;

- ii) d'assurer la bonne administration de ces enregistrements ;
 - iii) d'utiliser ces enregistrements pour l'établissement de mesures préventives ;
 - iv) de fournir des renseignements appropriés aux travailleurs et à leurs représentants concernant le système d'enregistrement ;
- b) les informations minimales à enregistrer ;
- c) la durée minimale de conservation des enregistrements ?"
- "8. Le protocole devrait-il indiquer que les prescriptions et procédures de déclaration doivent définir :
- a) la responsabilité des employeurs :
 - i) de déclarer à l'autorité compétente ou à d'autres organismes désignés les accidents du travail, les maladies professionnelles, les événements dangereux et, lorsque cela est approprié, les accidents de trajet et les cas de maladie dont l'origine professionnelle est soupçonnée ;
 - ii) de fournir des renseignements appropriés aux travailleurs et à leurs représentants concernant les cas déclarés ;
 - b) lorsque cela est approprié, les dispositions de déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles par les institutions d'assurance, les services de santé au travail et les autres organismes directement concernés ;
 - c) les types d'accidents du travail, de maladies professionnelles et d'événements dangereux à déclarer ;
 - d) les délais de déclarations ?"

Le Conseil se propose de traiter ces questions de manière conjointe dès lors qu'elles appellent une série de remarques communes.

Les membres représentant les organisations de travailleurs marquent leur accord à la mise en place de procédures d'enregistrement et de déclaration telles que celles qui sont proposées lesquelles ne pourront qu'améliorer la prévention.

Les membres représentant les organisations d'employeurs relèvent que c'est à l'employeur que doit incomber la responsabilité de déclarer et d'enregistrer les incidents, les événements dangereux et les maladies professionnelles dont l'origine est soupçonnée, et ce, d'autant qu'ils considèrent ces notions fort imprécises.

Ils rappellent encore que pour eux, la responsabilité de l'employeur, dans ce cadre, se limite aux accidents du travail, aux accidents de trajet et aux maladies professionnelles, et ce, pour des raisons de simplification administrative.

En outre, le Conseil souhaite formuler les observations plus particulières suivantes :

- Quant au point 7 iv) :

Le Conseil rappelle l'objectif de prévention qui sous-tend l'initiative, et attire l'attention sur le fait que les renseignements fournis aux travailleurs et à leurs représentants concernant le système d'enregistrement leur sont communiqués à la seule fin de les aider dans leur tâche de déclaration des accidents et maladies professionnelles. A ce titre, il convient de considérer la procédure de déclaration comme une technique de recensement des accidents du travail et maladies professionnelles ; elle ne peut donc comporter de données touchant au secret médical.

- Quant au point 8 d)

Le Conseil est d'avis qu'il serait plus opportun, s'agissant de la détermination des délais de déclaration de se référer aux pratiques nationales lesquelles tiennent compte des maladies professionnelles présentant de longues périodes de latence.

Il craint, en effet, que la fixation d'un délai comportant un terme précis n'empêche l'indemnisation de telles maladies, laquelle indemnisation est actuellement garantie dans les pratiques belges existantes.

Question 9

Le Conseil relève que la question 9 est formulée comme suit :

"9. Le protocole devrait-il indiquer que l'information devant figurer sur la déclaration doit comprendre au moins des données sur :

- a) l'entreprise, l'établissement et l'employeur;
- b) la victime;
- c) l'accident ou la maladie;
- d) les circonstances de l'accident ou, dans le cas d'une maladie professionnelle, l'exposition à des risques pour la santé ?"

Le Conseil estime nécessaire de reprendre ces données dans la déclaration relative aux accidents du travail et aux maladies professionnelles. Etant toutefois destinées à un usage collectif uniquement, elles devront respecter le principe de l'anonymat.

Les membres représentant les organisations de travailleurs insistent ensuite sur l'importance de voir également consignées dans la déclaration, des données relatives au bon/mauvais fonctionnement des machines utilisées par le personnel, lesquelles sont également source d'accidents du travail.

Les membres représentant les organisations d'employeurs plaident pour la simplification des procédures et ne peuvent par conséquent se rallier à une proposition dont la pertinence ne leur apparaît pas au regard de la statistique.

Statistiques nationales :

Question 11 :

Le Conseil constate que la question 11 est ainsi libellée :

"11. Le protocole devrait-il indiquer que ces statistiques et analyses doivent être établies à l'aide de systèmes de classification compatibles avec les plus récents systèmes internationaux pertinents instaurés sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail ou d'autres organisations internationales compétentes ?"

Le Conseil relève la démarche de l'O.I.T d'améliorer les procédures de classification de données. Il indique à cet égard la nécessité de maintenir une compatibilité avec les travaux statistiques réalisés périodiquement par Eurostat et fait valoir la nécessité de conserver une certaine cohérence entre les différentes méthodologies suivies.

Il insiste aussi dans ce cadre pour que les systèmes de collecte et de recensement des données organisés à ces niveaux n'empiètent pas les uns sur les autres et ne fassent pas non plus double emploi.

Point 3 - Contenu de la Recommandation

Le Conseil n'entend pas s'opposer à la possibilité d'élaborer une recommandation. Dans l'éventualité où celle-ci était adoptée, il approuve de manière générale les propositions du questionnaire quant à la substance de l'instrument et renvoie en parallèle aux remarques générales, émises à ce sujet, au point I relativement à la forme de l'instrument.

Point 4 - Problèmes particuliers

Questions 22 et 23

Le Conseil observe que les questions 22 et 23 sont formulées de la manière suivante :

"22. (1) Existe-t-il dans la législation ou la pratique de votre pays des particularités qui, à votre avis, sont susceptibles de créer des difficultés dans l'application pratique de l'instrument ou des instruments tels qu'ils ressortent du présent questionnaire ?

(2) Dans l'affirmative, veuillez préciser ces difficultés et indiquer vos suggestions éventuelles pour les résoudre."

"23. Y a-t-il, à votre avis, d'autres problèmes pertinents qui ne seraient pas traités dans le présent questionnaire et dont il faudrait tenir compte lors de la rédaction de l'instrument ou des instruments. Dans l'affirmative, veuillez les préciser."

Le Conseil constate qu'il n'existe pas de problèmes majeurs dans le système belge qui seraient susceptibles de freiner la mise en œuvre pratique de l'instrument international.

Il remarque cependant que seul le secteur privé est pris en compte dans l'élaboration des statistiques sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, à l'exclusion des travailleurs du secteur public, comme le personnel enseignant ou encore le personnel des chemins de fer.

Il reviendra donc à l'autorité publique d'organiser l'intégration des données relatives à ces catégories de travailleurs dans les statistiques.

Il pense en tout état de cause que l'adoption d'un instrument international entraînera nécessairement une adaptation des pratiques administratives existantes et souligne à cet égard la pertinence de l'instrument dans la mesure où il serait de nature à jouer un rôle moteur appréciable dans l'amélioration de ces pratiques.
