

A V I S N° 1.494

Séance du mercredi 20 octobre 2004

PHARAON - Lutte contre les accidents du travail - Simplification de la déclaration - Avant-projet de loi et projet d'arrêté royal

x x x

2.079-1.

A V I S N° 1.494

Objet : PHARAON - Lutte contre les accidents du travail - Simplification de la déclaration - Avant-projet de loi et projet d'arrêté royal

Par lettre du 28 avril 2004, madame K. VAN BREMPT, alors secrétaire d'État à l'Organisation du travail et au Bien-Être au travail, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi portant coordination des mesures de lutte contre les accidents du travail et des mesures de simplification de leur déclaration ainsi que sur un projet d'arrêté royal portant diverses dispositions visant la lutte contre les accidents du travail graves et la simplification des déclarations des accidents du travail.

L'examen de la demande d'avis a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 20 octobre 2004, l'avis suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Le Conseil national du Travail est consulté sur un avant-projet de loi portant coordination des mesures de lutte contre les accidents du travail et des mesures de simplification de leur déclaration ainsi que sur un projet d'arrêté royal portant diverses dispositions visant la lutte contre les accidents du travail graves et la simplification des déclarations des accidents du travail.

Ces projets de textes, qui constituent un tout, ont pour but d'apporter des adaptations à la réglementation concernant la prévention et la réparation d'accidents du travail afin de mettre à exécution un certain nombre de mesures à cet égard.

Selon la demande d'avis, lesdites mesures sont le résultat d'une réflexion sur des systèmes qui puissent s'inscrire de manière cohérente dans la prévention des accidents du travail et qui, en même temps, soient plus simples et par conséquent plus transparents. Elles sont contenues dans le plan d'action fédéral pour la réduction des accidents du travail, destiné à améliorer la sécurité sur les lieux de travail (PHARAON). Ce plan a été approuvé au cours du conseil des ministres des 20 et 21 mars 2004 à Raversijde et sera concrétisé par étapes.

Les adaptations proposées dans les projets de textes concernent d'une part la prévention des accidents du travail et d'autre part la protection des droits de la victime. En ce qui concerne ce dernier aspect, l'accent est mis sur la simplification administrative.

En ce qui concerne le volet prévention, les projets de textes ont trait tout d'abord aux mesures visant à prévenir la répétition des accidents du travail graves. À cet égard, il est précisé dans la réglementation actuelle qu'après tout accident du travail grave, l'administration procède à la désignation d'un expert externe, qui doit examiner l'accident en vue d'élaborer des mesures de prévention. Toutefois, lorsque, dans les huit jours, l'employeur transmet un rapport circonstancié à l'administration, cette dernière peut renoncer à désigner un expert.

Faute d'un nombre suffisant d'experts externes satisfaisant aux conditions posées, ledit système n'a pas pu entrer en vigueur.

Dans le cadre de PHARAON est à présent proposé un nouveau système dans lequel tout accident du travail grave doit d'abord être examiné par le service pour la prévention et la protection au travail compétent en la matière, qui doit proposer des mesures. Les résultats doivent être transcrits dans un rapport qui doit être envoyé dans les dix jours à l'inspection. En l'absence d'un tel rapport, l'inspection peut désigner un expert externe. Le système susvisé place ainsi la responsabilité de l'enquête et de la remise du rapport en premier lieu non plus auprès de l'employeur de la victime mais auprès du chef de la ligne donneuse d'ordre, par exemple l'utilisateur d'un travailleur intérimaire ou un employeur travaillant avec des employeurs extérieurs.

En vue de la réalisation de ce système, un certain nombre de notions (chef de la ligne donneuse d'ordre, accident du travail grave, rapport) sont tout d'abord (re)définies. Ensuite, certaines dispositions sont adaptées afin de les mettre en conformité avec la nouvelle notion de chef de la ligne donneuse d'ordre. Enfin, les missions des services internes de prévention sont également adaptées.

Outre les dispositions susdites, le volet prévention reprend encore quelques autres points : la création d'une base légale pour pouvoir déterminer les modalités concernant la formation des conseillers en prévention et des coordinateurs, l'introduction de sanctions pénales à l'encontre des coordinateurs, l'adaptation de la formulation de la disposition légale relative à la perte de l'immunité de l'employeur en cas d'infraction grave de manière à ce qu'elle s'inscrive de manière cohérente dans le cadre de l'application de la loi de 1972 concernant l'inspection du travail et finalement l'ajout aux principes généraux de prévention du principe de l'application d'une signalisation de sécurité et de santé appropriée, après épuisement des mesures matérielles et organisationnelles. Ce dernier point concerne le rétablissement de la transposition de la directive européenne 92/58, partiellement annulée par un arrêté royal du 27 mars 1998.

En ce qui concerne le volet simplification administrative, les projets de textes soumis pour avis prévoient tout d'abord que la réglementation en matière d'accidents du travail est adaptée au flux de données électronique qui est amorcé par la déclaration d'un accident du travail. Ensuite, l'obligation de déclaration qui figure en différents endroits de la réglementation est supprimée. Par contre, la fiche d'accident n'est pas supprimée parce que son contenu reste nécessaire, mais, dans le cadre de la simplification, l'accent est mis sur l'utilisation d'une copie de la déclaration d'accident du travail en remplacement de la fiche.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil national du Travail a examiné les textes qui lui ont été soumis pour avis.

Le Conseil souscrit à l'objectif des autorités de diminuer le risque d'accidents du travail graves.

Quant à la manière dont cet objectif est concrétisé dans les projets de textes, le Conseil exprime les préoccupations suivantes.

Ces préoccupations concernent successivement la procédure d'enquête sur les accidents du travail, la responsabilité de faire effectuer l'enquête sur les accidents du travail, la définition de la notion d'"accident du travail grave" et le délai dans lequel les entreprises d'assurance doivent transmettre au Fonds des accidents du travail les données des déclarations.

A. Procédure d'enquête sur les accidents du travail

Le Conseil national du Travail constate que, conformément aux projets de textes soumis pour avis, tout accident du travail grave doit d'abord être immédiatement examiné par, selon le cas, le service interne ou externe de prévention, qui, après avoir établi les causes, doit proposer des mesures de prévention. Les résultats sont transcrits dans un rapport que l'employeur doit compléter par sa décision concernant les mesures à prendre, un plan d'action comprenant le délai d'exécution de celles-ci et, le cas échéant, l'avis du comité pour la prévention et la protection au travail. Cet ensemble constitue le rapport circonstancié qui doit être envoyé dans les dix jours à l'inspection. Sur la base des faits matériels, l'inspection peut accepter également un rapport provisoire dans le même délai. En l'absence de rapport dans les dix jours, l'inspection peut désigner un expert externe.

Le Conseil est d'accord sur le fait que tout accident du travail grave doit faire l'objet d'une expertise systématique avec proposition de mesures visant à éviter toute répétition et qu'il faut y associer de façon optimale tous les intéressés (employeur, représentants des travailleurs, services de prévention, inspection).

À cet égard, le Conseil souligne tout d'abord que l'enquête sur les accidents du travail est une mission essentielle des services d'inspection : ceux-ci disposent à cet effet de l'indépendance et des compétences requises afin de détecter les causes des accidents et d'imposer les mesures nécessaires de prévention. Ces missions de l'inspection ne sont pas uniquement prévues dans la législation nationale mais également établies dans la convention n° 81 de l'OIT, ratifiée par la Belgique. Ces dispositions sont précisées comme suit dans la recommandation n° 20 de l'OIT :

"[...] les moyens suivants apparaissent propres à hâter en tous pays cette évolution :

a) tous les accidents devraient être notifiés aux autorités compétentes et l'une des tâches primordiales des inspecteurs devrait consister à procéder à des enquêtes sur les accidents et en particulier sur ceux d'un caractère sérieux ou fréquent en vue d'étudier les mesures susceptibles d'en éviter le retour ; [...]"

Le Conseil constate toutefois que l'inspection est déjà actuellement en sous-effectif. Il ressort en effet clairement des rapports annuels successifs que les effectifs disponibles diminuent d'année en année et que l'âge moyen du corps d'inspection augmente, ce qui fait ressortir la nécessité de remplacer les départs naturels. Selon le Conseil, ce démantèlement progressif a pour résultat que le respect de la réglementation est insuffisamment garanti, aboutit à une charge élevée, de plus de 3000 entreprises par inspecteur, et donne inévitablement lieu à des situations problématiques en matière de sécurité au travail.

Le Conseil insiste dès lors sur une approche approfondie et structurelle et un renforcement des services d'inspection.

Une approche approfondie de ces insuffisances structurelles nécessite toutefois particulièrement beaucoup de temps.

Le Conseil juge acceptables les mesures proposées visant à charger les services de prévention de l'enquête sur les accidents du travail, dans l'attente d'une approche plus approfondie et structurelle du renforcement des services d'inspection.

Le recours à l'expertise des services de prévention est d'ailleurs en conformité avec la directive cadre européenne du 12 juin 1989, qui impose aux employeurs d'organiser eux-mêmes les activités de protection et de prévention des risques au sein de leur entreprise ou de faire appel à des services externes. Pour garantir la compétence de ces services, le Conseil demande en outre d'accorder une attention particulière à la formation des conseillers en prévention.

Afin d'aboutir à des mesures de prévention efficaces, il convient, selon le Conseil, de tenir également compte de la position de la représentation des travailleurs présente dans l'entreprise. À cet égard, le Conseil constate que le projet d'arrêté royal soumis pour avis stipule que, si un comité a été institué dans l'entreprise, ce comité doit émettre un avis sur les mesures de prévention proposées. Cet avis doit être joint au rapport circonstancié, avec la décision que l'employeur a prise au sujet des mesures entre autres sur la base de cet avis.

Afin de valoriser autant que possible le rôle du comité dans la procédure d'enquête, le Conseil propose de préciser dans le projet d'arrêté royal que l'avis du comité concerne non seulement les mesures de prévention proposées mais aussi les causes qui sont à la base de l'accident.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil juge qu'il convient de reprendre intégralement dans le rapport provisoire les conclusions de la délégation, qui doit en vertu de la réglementation être désignée par le comité pour se rendre immédiatement sur place après un accident du travail grave (AR du 3 mai 1999 relatif aux missions et au fonctionnement des comités pour la prévention et la protection au travail, art. 11).

En effet, le Conseil estime que l'inspection doit avoir connaissance le plus rapidement possible des positions adoptées au sein du comité. Il propose à cet effet que, lorsqu'un rapport provisoire est émis et si l'avis du comité a déjà été approuvé à ce moment-là, cet avis soit joint audit rapport.

Finalement, le Conseil signale que la réglementation relative aux comités prévoit que les missions qui sont confiées aux comités par la loi relative au bien-être doivent être remplies par la délégation syndicale lorsqu'aucun comité n'est présent dans l'entreprise et par la participation directe des travailleurs si aucune délégation syndicale n'a été constituée dans l'entreprise (loi relative au bien-être, art. 52 et 53 ; AR du 3 mai 1999 relatif aux missions et au fonctionnement des comités pour la prévention et la protection au travail, art. 1er et 31 bis). Le Conseil demande que ce système en cascade soit rappelé dans l'exposé des motifs du projet de loi.

B. La responsabilité de faire effectuer l'enquête sur les accidents du travail

Le Conseil remarque que le projet de loi proposé règle également les situations dans lesquelles des accidents du travail graves impliquant plusieurs employeurs se produisent. Le projet prévoit à cette fin l'introduction de la notion de "chef de la ligne donneuse d'ordre".

Le Conseil propose de renoncer à cette réglementation et de partir du principe de la collaboration entre les parties concernées afin de régler ces situations particulières.

Outre le cas d'un rapport provisoire insatisfaisant, le Conseil juge opportun que les services d'inspection disposent toujours de la possibilité de désigner un expert, sans attendre le rapport provisoire et la période de 10 jours, en cas d'indices d'une mauvaise collaboration entre les employeurs, de circonstances complexes, d'accidents particulièrement graves et de situations illégales où il n'y a pas de service de prévention. A cet effet, il propose d'adapter en ce sens l'article 94 ter de la loi relative au bien-être.

Lorsque l'inspection désigne un expert, le Conseil estime qu'il faut prévoir qu'elle répartit les frais de l'expert qu'elle a désigné entre les parties concernées sur la base de leur implication causale. La décision est communiquée à tous les employeurs concernés et est sujette à recours administratif conformément à la loi concernant l'inspection du travail. Cette possibilité de répartir les frais entre les employeurs concernés en cas de désignation d'un expert par l'inspection peut être de nature à conduire à une bonne collaboration de tous les employeurs et services de prévention concernés à l'enquête concernant l'accident et à la rédaction du rapport.

Le Conseil propose de prévoir de manière analogue une répartition des frais entre le bureau d'intérim et l'utilisateur lorsqu'un expert est désigné par l'inspection en cas d'accident du travail survenu à un intérimaire.

Par ailleurs, le Conseil juge qu'il est indiqué, en cas d'implication de plusieurs employeurs, de prévoir dans la législation des dispositions obligeant ces employeurs à collaborer à l'enquête concernant l'accident et à la rédaction du rapport de prévention. Il faut mentionner dans le rapport quels sont les employeurs et les services de prévention qui ont contribué à sa réalisation, quels en sont les rédacteurs et à quels employeurs une copie en a été transmise. La collaboration entre les employeurs implique l'obligation d'accorder aux conseillers en prévention ou à l'expert concerné(s) l'accès à tous les lieux de travail impliqués, de leur fournir tous les documents qu'ils jugent utiles et de prévoir une collaboration avec les services de prévention et les comités pour la prévention et la protection des employeurs concernés sur ce lieu de travail. En outre, cette collaboration doit, sur simple requête du conseiller en prévention ou de l'expert, être élargie aux autres employeurs qu'ils désignent et qui sont ou ont été actifs dans l'entreprise où s'est produit l'accident du travail.

Le Conseil juge qu'il convient de prévoir dans ces cas que les services de prévention et les comités pour la prévention et la protection d'autres employeurs concernés déclarent également avoir pris connaissance des éléments du rapport et le complètent le cas échéant de constatations propres concernant les circonstances et causes de l'accident du travail et les recommandations visant à éviter la répétition de l'accident.

Le Conseil souligne que, conformément à ce qui est stipulé, en ce qui concerne la responsabilité, dans la loi relative au bien-être et la loi sur le travail intérimaire, la responsabilité de l'analyse de l'accident du travail incombe à l'utilisateur. Le Conseil propose, en cas de travail intérimaire, d'obliger l'utilisateur et le bureau d'intérim à collaborer à l'enquête concernant l'accident et à la rédaction du rapport de prévention. Cette collaboration implique l'obligation d'accorder aux conseillers en prévention concernés de l'utilisateur et du bureau d'intérim ou à l'expert l'accès à tous les documents qu'ils jugent utiles et aux fiches sur le poste de travail et de leur permettre de prendre connaissance de toutes les procédures de sélection, de formation, d'accueil et de recrutement de travailleurs intérimaires de l'utilisateur et du bureau d'intérim concernés. Le Conseil juge qu'il convient de prévoir dans ces cas la possibilité que le service de prévention et, le cas échéant, les comités pour la protection et la prévention concernés déclarent également avoir pris connaissance des éléments du rapport et le complètent le cas échéant de constatations propres concernant les circonstances et causes de l'accident du travail et les recommandations visant à éviter la répétition de l'accident.

C. Définition de la notion d'"accident du travail grave"

Le Conseil constate que, dans le cadre de la nouvelle réglementation relative à l'enquête sur les accidents du travail graves, la notion d'"accident du travail grave" a été redéfinie dans les projets de textes. Il s'agit plus précisément d'une adaptation de la définition reprise à l'article 26 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Cette nouvelle définition introduit une adaptation aux terminologies européennes en matière d'accidents du travail en Europe et doit notamment permettre des automatismes lors de l'utilisation de déclarations d'accidents du travail par voie électronique.

Le Conseil indique que son souci est de parvenir à une définition opérationnelle pratique qui soit aisément applicable dans les entreprises et objective. Il lui semble par conséquent indiqué d'en écarter tous les éléments qui nécessitent une appréciation ou qui en compliquent l'application. En outre, le Conseil plaide en faveur d'une définition qui ne soit pas trop large afin que l'application du système reste gérable. Il est en effet important qu'une enquête soit réellement effectuée sur les accidents et que son suivi soit garanti. Enfin, le Conseil estime qu'il est important que la définition corresponde à ce que toute personne raisonnable considère comme grave.

Dans ce contexte, le Conseil propose la formulation suivante, qui s'inspire de l'actuelle définition de l'arrêté royal précité du 27 mars 1998 et qui tient compte des propositions formulées dans les projets de textes en vue d'adhérer aux codifications européennes existantes là où cela est possible :

"Un accident du travail grave est un accident du travail qui a occasionné la mort ou un accident du travail dont la survenance est en rapport direct avec un agent matériel figurant sur la liste reprise à l'annexe I du présent arrêté, ou dont la forme figure sur la liste reprise à l'annexe II du présent arrêté, et qui a occasionné :

- soit une lésion permanente
- soit une lésion temporaire dont la nature figure sur la liste reprise à l'annexe III du présent arrêté".

En ce qui concerne les annexes précitées, le Conseil propose concrètement de les reprendre comme suit dans la réglementation :

1. Annexe I

Liste des agents matériels tels que visés dans la définition d'accident du travail grave

(codés conformément au système européen d'enregistrement des causes et des circonstances des accidents du travail en Europe)

- une machine ou un appareil (codes 05.00 à 05.99, 07.00 à 07.99, 09.00 à 10.99)
- une installation (codes 04.00 à 04.99)
- un dispositif de convoyage, de transport et de stockage (codes 11.00 à 11.99, codes 14.10 à 14.11)
- les véhicules terrestres (codes 12.00 à 12.99)
- les autres véhicules de transport (codes 13.00 - 13.99)
- un échafaudage ou une construction en hauteur (codes 02.00 à 02.99)
- les fouilles, tranchées, puits, souterrains, galeries ou milieux sous-terrains visés par les codes 03.01, 03.02 et 03.03
- les dispositifs et équipements de sécurité (codes 16.00 - 16.99)
- les substances chimiques, explosives, radioactives, biologiques (codes 15.00 - 15.99, 17.05, 18.03 à 18.05, 19.02 à 19.03)

2. Annexe II

Forme de l'accident telle que visée dans la définition d'accident du travail grave

(les déviations sont définies et codées conformément au système européen d'enregistrement des causes et des circonstances des accidents du travail en Europe)

- déviation par problème électrique, explosion, feu (codes 10 - 19) ;
- déviation par débordement, renversement, fuite, écoulement, vaporisation, dégagement (codes 20 - 29) ;
- rupture, bris, éclatement, glissade, chute, effondrement de l'agent matériel (codes 30 - 39) ;
- perte de contrôle de machine, moyen de transport/équipement de maintenance, outil à main, objet (codes 40 - 44) ;
- chute de hauteur de personnes (code 51) ; être attrapé ou entraîné par quelque chose (code 63)

3. Annexe III

Liste des lésions temporaires telles que visées dans la définition d'accident du travail grave

*(les lésions sont codées conformément au système européen d'enregistrement des causes et des circonstances des accidents du travail en Europe et complétées d'un certain nombre de codifications belges (indiquées par un * après le code)).*

- plaies avec perte de substance occasionnant plusieurs jours d'incapacité de travail (code 13*) ;
- fractures osseuses (codes 020 à 029) ;
- amputations traumatiques (perte de parties du corps - codes 40 et 41*) ;
- commotions et traumatismes internes qui, en l'absence de traitement, peuvent mettre la survie en cause (code 53*) ;
- effets nocifs de l'électricité occasionnant plusieurs jours d'incapacité de travail (code 54*) ;
- brûlures occasionnant plusieurs jours d'incapacité de travail ou brûlures chimiques ou brûlures internes (codes 060 à 069) ;
- empoisonnements aigus (codes 071 et 079) ;
- asphyxies (codes 080 à 089) ;
- effets des radiations (non thermiques) occasionnant plusieurs jours d'incapacité de travail (code 102) ;

Bien que le Conseil soit d'avis que la définition proposée ci-dessus répond dans une large mesure aux soucis précités, il fait remarquer que des problèmes pourraient se poser lors de son application, notamment en conséquence de l'adaptation de la définition aux terminologies européennes.

Dans ce cadre, le Conseil demande que l'administration du SPF ETCS compétente en la matière procède à une évaluation de la nouvelle définition un an après son entrée en vigueur et qu'il soit consulté à ce propos.

D. Délai de transmission des données au Fonds des accidents du travail

Le Conseil rappelle qu'en vertu de l'article 3 de l'arrêté royal portant organisation et fonctionnement d'une banque centrale de données au Fonds des accidents du travail, les entreprises d'assurance doivent transmettre au Fonds, au plus tard le septième jour de chaque mois, toute une série de données relatives aux accidents déclarés au cours du mois précédent. Le Fonds communique ensuite ces données à l'inspection par voie électronique au cours du mois suivant les accidents. Cela doit notamment permettre à l'inspection de déterminer s'il s'agit d'un accident du travail grave.

Le Conseil constate qu'il est proposé, dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis, d'obliger les entreprises d'assurance à transmettre les données précitées au Fonds au plus tard le deuxième jour suivant la réception de la déclaration d'accident du travail.

Le Conseil remarque que cette proposition doit manifestement être placée dans le cadre de la simplification administrative par laquelle l'on souhaite entre autres éviter de devoir faire des doubles déclarations : une première fois via le Fonds des accidents du travail et une deuxième fois directement à l'inspection. Cet objectif ne peut être atteint que si l'on a la certitude que la transmission de données via le Fonds se déroule aussi rapidement que celui de la déclaration directe de l'employeur à l'inspection.

Le Conseil approuve cet objectif mais attire l'attention sur le fait que le délai proposé de deux jours est en fait trop court. A cet égard, il fait remarquer que les entreprises d'assurance ne disposent pas toujours immédiatement d'une déclaration complète de l'accident du travail. Il sera souvent impossible de constituer un dossier complet dans les deux jours, par exemple parce qu'il faudra encore demander des données à différentes instances.

Le Conseil a étudié la manière de remédier à ce problème pratique sans porter préjudice à l'objectif précité.

Le Conseil souligne que, pour contrôler si l'accident doit être considéré comme grave, l'inspection ne doit disposer que d'un nombre limité d'éléments. Il s'agit plus précisément de l'identification de l'employeur (des employeurs) concerné(s), de l'identification de la victime, du lieu, de la date et de l'heure de l'accident, de l'agent concerné ou de la forme de l'accident et des lésions. Les éléments restants sont plutôt communiqués à des fins de statistiques et d'enquête.

Dans ce cadre, le Conseil juge qu'il convient de scinder la liste des données à communiquer en deux groupes :

- les données citées ci-avant, qui devraient être communiquées au Fonds dans les deux jours ;
- les données restantes, auxquelles le délai de transmission actuellement en vigueur resterait applicable.

Le Conseil propose de modifier l'arrêté royal précité dans ce sens.
