

SERVICE PUBLIC FEDERAL EMPLOI, TRAVAIL ET
CONCERTATION SOCIALE

Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail

Avis n° 61 du 13 décembre 2002 sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail: modification de l'article 26, alinéa 3 (définition d'accident du travail grave) et un projet d'arrêté royal portant la détermination des dispositions d'exécution du chapitre Xbis de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

I. PROPOSITION ET MOTIVATION

Madame la ministre, par sa lettre du 21 novembre 2002, adressée au Président du Conseil supérieur, a sollicité l'avis du Conseil supérieur, dans les plus brefs délais, sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail: modification de l'article 26, alinéa 3 (définition d'accident du travail grave) et un projet d'arrêté royal portant la détermination des dispositions d'exécution du chapitre Xbis de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Ces projets d'arrêtés royaux font partie d'une série de mesures pour prévenir la répétition d'accidents graves:

En premier lieu, il y a un projet de loi portant des mesures pour renforcer la prévention en matière de bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. (documents 50 2167/ 001 du 3 décembre 2002 et 50 2167/002 du 6 décembre 2002), de la Chambre des Représentants de Belgique:

Il était prévu d'en faire un amendement de la loi-programme, qui a été adoptée le 24 décembre au Parlement et publiée au Moniteur belge le 31 décembre 2002, mais le projet de loi ne s'y trouve pas. Le projet fait maintenant l'objet d'un texte séparé.

Le projet de loi susmentionné vise entre autres à insérer dans la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail un chapitre Xbis: Mesures pour prévenir la répétition d'accidents du travail graves (articles 94bis à 94oc-ties).

L'article 94bis, à insérer dans la loi du 4 août 1996, donne la définition d'accident du travail grave et prévoit que le Roi fixe les critères auxquels l'accident du travail doit répondre pour être considéré comme accident du travail grave.

L'article 94bis donne également la définition d'expert.

L'article 94ter, à insérer dans la loi du 4 août 1996, traite de la désignation de l'expert.

L'article 94quater, à insérer dans la loi du 4 août 1996, traite des missions de l'expert.

Les articles 94quinquies, sexies et septies, à insérer dans la loi du 4 août 1996, traitent de l'honoraire de l'expert.

L'article 94octies, à insérer dans la loi du 4 août 1996, prévoit que le Roi détermine:

- les conditions auxquelles les experts doivent répondre pour pouvoir exercer leur fonction;
- les modalités pour la désignation des experts;
- les modalités relatives aux missions des experts;
- le montant de l'honoraire;
- la date d'entrée en vigueur des dispositions du chapitre Xbis.

Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail: modification de l'article 26, alinéa 3 (définition d'accident du travail grave).

Ce projet d'arrêté royal vise à exécuter l'article 94bis précité de la loi du 4 août 1996.

A cette fin, l'article 26, alinéa 3 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, est remplacé comme suit:

"On entend par accident du travail grave, un accident du travail dont la survenance est en rapport direct avec un agent matériel figurant sur la liste reprise à l'annexe I de l'arrêté du 27 mars 1998 précité, ou dont la forme figure sur la liste reprise à l'annexe II de l'arrêté du 27 mars 1998 précité et qui a occasionné:

- soit la mort;
- soit une lésion permanente;
- soit une lésion temporaire (fracture, brûlure, externe au troisième degré et sur plus de 10% de la superficie du corps, ou interne; plaie avec perte de substance; traumatisme interne à un organe vital) dont la nature figure sur la liste reprise à l'annexe III de l'arrêté du 27 mars 1998 précité.

Projet d'arrêté royal portant la détermination des dispositions d'exécution du chapitre Xbis de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Ce projet d'arrêté royal vise à exécuter l'article 94octies précité de la loi du 4 août 1996.

L'expert doit répondre à une série de critères:

- produire la preuve d'avoir terminé avec fruit un cours agréé de formation complémentaire imposée aux conseillers en prévention de niveau I.
- être repris sur la liste d'experts (appréciation par l'administration).

L'inspecteur du travail compétent choisit l'expert sur la liste susmentionnée.

Le projet d'arrêté royal détermine les modalités relatives aux missions de l'expert:

- examen de l'accident du travail grave

- rédaction d'un rapport (élément de l'enquête; les causes constatées et les recommandations) suivant le modèle fixé par le ministre ayant le bien-être des travailleurs dans ses attributions
- communication du rapport.

A l'occasion de sa première visite à l'employeur de la victime dans le cadre de l'examen précité, l'expert est tenu de contacter le chef du service interne pour la prévention et la protection au travail de l'employeur.

Le projet d'arrêté royal détermine en plus le montant de l'honoraire de l'expert.

Les deux projets d'arrêtés royaux précités ont été soumis pour examen à une commission ad hoc.

La commission ad hoc s'est réunie le 9 décembre 2002 (D74/2 et D73/2).

Le Bureau exécutif a décidé le 13 décembre 2002 de soumettre les deux projets d'arrêté royaux à l'avis du Conseil supérieur lors de la réunion du 13 décembre 2002 (PPT-D74-186) en (PPT-D73-185).

II. AVIS EMIS PAR LE CONSEIL SUPERIEUR A LA REUNION DU 13 DECEMBRE 2002

AVIS SUR L'ENSEMBLE DES MESURES PROPOSEES AU POINT I POUR PREVENIR LA REPETITION D'ACCIDENTS DU TRAVAIL GRAVES

Avis des représentants des organisations des employeurs

Les représentants des organisations des employeurs émettent l'avis suivant, avec leurs réactions sous la forme de lignes de force, compte tenu de la situation actuelle du dossier.

Les organisations des employeurs désapprouvent complètement la proposition globale sous sa forme actuelle.

D'après eux, il s'agit d'une des plus absurdes et des moins perspicaces mesures de ces dernières années.

Elles soulignent toutefois qu'elles soutiennent à 100% le principe d'une enquête approfondie pour tout accident du travail grave avec proposition de mesures correctives et qu'il faut y associer tous les "intéressés" (cf. Loi relative au bien-être et arrêtés du 27 mars 1998).

Les propositions sont une fois de plus lancées sous le dénominateur renforcement de la prévention.

Un accident souligne pourtant l'échec de la prévention.

En matière de prévention, on a donc davantage besoin d'une approche globale, dans laquelle il faut intégrer entre autres les aspects suivants:

- intégration dans la formation (pas seulement dans des formations orientées sur la technique et la profession), formation à l'attitude
- qualité de la législation (simplicité, efficacité, efficience, proportionnalité)
- services d'inspection multidisciplinaires et un niveau de base garanti de la gestion (nombre d'inspecteurs)
- approche structurelle et coordonnée de toutes les initiatives axées sur la sensibilisation
- aides spécifiques et lignes directrices pour les PME
- évaluation des mesures réglementaires et mise au point de celles-ci (imposée par le système de gestion dynamique des risques, mais jamais appliqué par l'autorité sur les propres initiatives légales).

Ces aspects ont déjà été abordés dans plusieurs avis (unanimes) du Conseil supérieur.

Jusqu'à présent cependant on n'aperçoit toujours rien de l'exécution de toutes ces recommandations.

Les organisations des employeurs ne peuvent donc pas s'ôter de l'idée qu'il s'agit ici d'un subterfuge politique occasionné par quelques récents accidents graves fortement médiatisés.

Il s'agit en effet d'une approche purement théorique (il ne faut pas considérer le nouvel expert externe comme un concurrent des conseillers en prévention actuel car ... et ses avis contribueront à éviter la répétition de ce genre d'accidents ...) qui introduit une démarche vaine en sus.

L'expert externe pourrait être salutaire si on lui procurait une place plus adéquate dans l'ensemble.

Il faut d'abord miser sur les compétences qui existent dans (conseillers en prévention et autres experts) et hors (service externe, service de prévention de l'assureur ...) de l'entreprise pour effectuer une enquête d'accident du travail de bonne qualité avec des recommandations concrètes (cf. cahier de charges).

Ce n'est qu'en cas de défaillance des structures en place qu'on peut faire intervenir un "expert" supplémentaire.

Les organisations des employeurs préfèrent donc une approche alternative qui laisse la responsabilité de l'enquête sur les accidents en premier lieu à l'employeur et en deuxième lieu (rapport sur l'enquête d'accident pas introduit ou trop tard ou ne répondant pas au cahier de charges du point de vue qualitatif) donne à l'inspection la possibilité de charger un expert externe de la mission.

On peut concrétiser cette alternative en modifiant l'article 94ter de la manière suivante:

"Sans préjudice des dispositions de l'article 80, les fonctionnaires visés à l'article précédent peuvent désigner un expert si le service interne pour la prévention et la protection au travail, visé à l'article 33, §1er, n'a pas remis un rapport écrit avec les infractions constatées et les recommandations formulées dans un délai d'un mois après que l'employeur leur a notifié un accident grave".

Par cette proposition substitutive on parvient au même résultat (enquête d'accident du travail avec des recommandations concrètes) d'une efficacité de loin supérieure par l'intervention de structures de prévention existantes.

On restreint le système avec l'expert supplémentaire.

La discussion sur l'indépendance de l'expert est fautive.

Rien n'indique que les examens d'accidents du travail actuels ne mettent pas le doigt sur la plaie.

L'important est que l'examen soit qualitativement bien effectué, peu importe par qui, conformément à un cahier de charge à rédiger.

En outre une discussion sur les accidents du travail et la situation concernant les mesures correctives doit avoir lieu dans le comité pour la prévention et la protection au travail.

Le suivi du système proposé par la Ministre (traitement statistique des rapports, extraire les "bonnes" pratiques, etc.) n'est pas garanti.

Au contraire les services d'inspection sont déjà en manque d'effectif.

La seule gestion du système de désignation d'experts demande déjà deux collaborateurs à temps plein (désignation, attente de la confirmation, éventuellement recherche d'un autre expert, ...).

Car selon les textes présents l'inspection du travail doit (et pas peut) désigner un expert.

Si en effet il s'agit de 15.000 accidents d'après la définition, il est en effet question de presque 50 désignations par jour.

Le suivi réclame évidemment quantité de personnel.

L'alternative par laquelle l'inspection peut en deuxième instance désigner un expert externe est beaucoup plus facile à gérer.

Les organisations des employeurs préviennent qu'il faut prendre garde à quelques éléments supplémentaires pour le secteur de l'intérim.

L'utilisateur (= employeur concernant l'application de la loi relative au bien-être) est responsable de l'exécution de l'analyse de l'accident (à ses frais avec l'éventuelle intervention de son assureur) et le bureau d'intérim doit aussi recevoir une copie du rapport d'enquête d'accident.

Il est indiqué de faire intervenir Prévention et Intérim, le service central de prévention du secteur intérimaire, dans cet examen d'accidents et le traitement des informations pour le secteur.

A propos de l'aspect financier, les employeurs étudient encore qui devrait supporter les frais au cas où un expert externe devrait être désigné.

Concernant la réalisation de l'examen d'accidents du travail par un service de prévention externe (si la répartition des tâches entre service interne et externe est ainsi déterminée), les organisations des employeurs renvoient à l'avis unanime du Conseil supérieur sur la tarification.

Au sujet de l'expert externe qui intervient lorsque l'employeur ne remplit pas ses obligations, les organisations des employeurs demandent de veiller à ce que:

- l'expert – service externe ne soit pas désigné dans une entreprise affiliée à un autre service externe pour la prévention et la protection au travail
- l'expert – entreprise ne soit pas désigné dans une entreprise concurrente (sauf accord de l'entreprise)
- l'expert – assureur accidents du travail ne soit pas désigné dans une entreprise affiliée à un autre assureur
- l'expert ne soit pas désigné dans une entreprise où il exerçait précédemment ses activités; (sauf accord de l'entreprise)
- l'employeur ait une possibilité de recours pour s'opposer à la désignation d'un certain expert
- également d'autres spécialistes que les personnes ayant une formation complémentaire de niveau I (ingénieurs processus et autres experts techniques, médecins du travail, etc.) puissent opérer en tant qu'expert (par exemple sur présentation du curriculum vitae, ...)
- l'inspection ait une marge d'évaluation (et pas une obligation) pour désigner un expert afin d'éviter que le système ne doive pas systématiquement entrer en vigueur (par exemple accidents "banals" avec conséquences graves tels que doigts coincés dans une porte ou portière)
- chaque année une évaluation concernant les "experts" ait lieu au sein du Conseil supérieur
- le cahier de charges pour l'examen soit à discuter dans le Conseil supérieur et fasse également l'objet d'une évaluation à intervalles réguliers.

Les organisations des employeurs signalent aussi que l'expert externe doit se plier aux usages d'une entreprise en matière d'accès à l'établissement et aux installations (certificat VCA et/ou passeport de sécurité pour certaines entreprises parfois aussi couplé à un système de permis de travail).

Concernant le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail – modification de l'article 26, alinéa 3 (définition d'accident du travail grave), les organisations des employeurs soutiennent plutôt une définition restreinte pour garder gérable le système.

Il importe en effet que:

- 1° il y ait vraiment une enquête d'accident
- 2° un suivi puisse être assuré.

Avis des représentants des organisations des travailleurs

GENERALITES

Les organisations des travailleurs sont positifs vis-à-vis de toute initiative visant à arrêter et à infléchir de manière permanente l'augmentation du risque d'accidents graves qui ont occasionné la mort ou une inaptitude permanente.

Elles rappellent que les chiffres officiels du Fonds des accidents du travail démontrent que, pour les vingt ans décollés, ce risque est en hausse, tant pour les ouvriers que pour les employés.

En 2001, tout travailleur belge avait 9,21 de risques d'accident grave sur 1000; en 1980 ce chiffre était encore de 7,2 sur 1000.

Pour les employés, le niveau est également plus élevé qu'en 1980: actuellement, un employé a 1,2 de risques d'accident grave sur 1000.

Les organisations des travailleurs sont dès lors positifs vis-à-vis d'un système qui prévoit une analyse systématique indépendante et autorisée des causes des accidents graves, et détermine que les coûts de cette expertise sont à charge des employeurs responsables.

Les organisations des travailleurs partagent l'avis des associations professionnelles des conseillers en prévention que cela devrait se réaliser de préférence par les fonctionnaires autorisés de l'Inspection technique.

Ainsi, les experts concernés disposeraient automatiquement des facilités et compétences de contrôle nécessaires; cela éviterait qu'il y ait une instance supplémentaire sur le terrain et le système offrirait les garanties nécessaires d'expertise indépendante.

L'introduction d'un tel système exige un renforcement des moyens en personnel disponibles et des moyens financiers des services d'inspection.

Comme il ressort des rapports annuels successifs, les effectifs disponibles diminuent d'année en année et l'âge moyen du corps d'inspection augmente, ce qui accentue davantage la nécessité de remplacer les départs naturels.

Le réel démantèlement progressif de la combativité des services d'inspection mène à une situation où le respect de la réglementation en matière de sécurité et de santé au travail n'est plus garanti, résulte en une charge impossible de plus de 3000 entreprises par inspecteur et donne inévitablement lieu à des situations problématiques en matière de sécurité au travail et donc à plus d'accidents du travail.

Les organisations des travailleurs sont toutefois bien conscientes que s'attaquer à ces lacunes structurelles demande beaucoup de temps.

Elles peuvent dès lors accepter les mesures proposées dans cet arrêté comme une bonne solution, dans l'attente d'une approche profonde et structurée et d'un renforcement des services d'inspection.

Les organisations des travailleurs sont d'avis que, moyennant quelques corrections et une exécution systématique, ces mesures peuvent contribuer effectivement à une baisse réelle des risques d'accident du travail.

Cela permettra également de mettre en application les dispositions légales qui sont prévues dans la législation sur les accidents du travail et concernent la responsabilité civile des employeurs qui sont la cause d'accidents du travail en ne respectant pas la législation en matière de sécurité.

Les organisations des travailleurs font remarquer qu'un tel système d'experts ne porte pas préjudice au rôle, aux missions et aux prestations des conseillers en prévention du service interne qui font bien leur travail.

Les avis de ces conseillers en prévention ne pourront qu'être renforcés et étayés lorsqu'ils seront confirmés par un expert indépendant.

Les avis de conseillers en prévention moins performants se verront ainsi complétés utilement.

DISPOSITIONS LEGALES REPRISES AU PROJET DE LOI MENTIONNE AU POINT I

Les organisations des travailleurs proposent les adaptations suivantes.

Les organisations des travailleurs estiment qu'il est indiqué que le rapport de l'expert ne serait pas seulement communiqué aux fonctionnaires, l'employeur et l'assureur, mais également aux membres du comité pour la prévention et la protection au travail (et à défaut de comité, à la délégation syndicale qui reprend ces missions, et à défaut de délégation syndicale, par une communication au personnel par le biais du système de participation directe).

Les membres du comité ont à l'heure actuelle, à leur demande, cependant un droit de regard (passif) dans le document.

Les organisations des travailleurs estiment qu'une communication obligatoire aux membres du comité et une discussion au comité sont davantage indiquées pour obtenir une adaptation de la politique de prévention au sein de l'entreprise.

Elles estiment également souhaitable que la victime et, en cas d'un accident mortel, les proches parents puissent prendre connaissance, à leur demande, du rapport de l'expertise.

Les organisations des travailleurs estiment qu'il serait souhaitable, non pas d'autoriser les compagnies d'assurance de réclamer à l'employeur concerné les coûts de l'expertise, équivalents au montant plafonné, mais de les y obliger.

Ceci permet d'éviter que ces coûts, qui ne représentent qu'un pourcentage minime des recettes globales provenant des primes d'assurance, devraient être payés par l'ensemble des employeurs affiliés.

Les organisations des travailleurs sont également d'avis qu'il est indiqué d'équiper l'Inspection technique des moyens nécessaires pour gérer ce système d'experts, exploiter les rapports et les analyser en vue de mesures de prévention correctives sectorielles ou plus générales.

Il semblerait également indiqué de prévoir la possibilité de faire entrer ce système graduellement en vigueur, avec une priorité pour un nombre de secteurs à risque.

Le nombre d'experts dont ce système aura besoin lors de son fonctionnement à vitesse de croisière, ne sera en effet pas disponible dès le début.

PROJET D'ARRETE ROYAL MODIFIANT L'ARRETE ROYAL DU 27 MARS 1998 RELATIF A LA POLITIQUE DU BIEN-ETRE DES TRAVAILLEURS LORS DE L'EXECU-

TION DE LEUR TRAVAIL: MODIFICATION DE L'ARTICLE 26, ALINEA 3 (DEFINITION D'ACCIDENT DU TRAVAIL GRAVE)

Les organisations des travailleurs sont d'avis qu'il est indiqué d'apporter un nombre d'améliorations technique au projet d'arrêté royal quand à la définition d'accident du travail grave:

- ◇ Remplacer "lésion permanente" par "incapacité permanente"; "lésion temporaire" par "incapacité temporaire".
- ◇ "Brûlures, externes au troisième degré et sur plus de 9% de la superficie du corps, ou interne" (annexe III)
- ◇ "Traumatismes qui, à défaut de traitement, peuvent mettre la survie en question" (annexe III).

PROJET D'ARRETE ROYAL PORTANT LA DETERMINATION DES DISPOSITIONS D'EXECUTION DU CHAPITRE XBIS DE LA LOI DU 4 AOUT 1996 RELATIVE AU BIEN-ETRE DES TRAVAILLEURS LORS DE L'EXECUTION DE LEUR TRAVAIL.

Les organisations des travailleurs sont d'avis qu'il est souhaitable:

- de garantir supplémentaires l'indépendance des experts en prévoyant que les experts désignés ne peuvent pas avoir, ou avoir eu, des liens économiques directes ou indirectes en tant que client, fournisseur de marchandises ou de services, gestionnaire ou membre du personnel, avec l'employeur concerné, ses clients ou ses fournisseurs.
Pour ces raisons, il est complémentaires souhaitable d'exclure les experts en prévention en service actif chez les assureurs ou les services externes (article 3)
- de prévoir les facilités nécessaires pour l'exécution de leur mission: accès aux lieux de travail, droit de regard dans tous les documents qu'ils estiment pertinents, contacts avec les membres du personnel, ...
- de prévoir qu'à l'occasion de son premier contact, il ne se borne pas à prendre contact avec le chef du service interne pour la prévention, mais qu'il prenne également contact avec les membres du comité ou avec une délégation de celui-ci (article 5).