

N° 5263⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE REGLEMENT
GRAND-DUCAL****portant publication au Mémorial des prescriptions de pré-
vention des accidents telles qu'édictees par l'Association
d'assurance contre les accidents**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(14.6.2005)

Par dépêche du 18 décembre 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat d'un projet de règlement grand-ducal portant publication au Mémorial des prescriptions de prévention des accidents telles qu'édictees par l'Association d'assurance contre les accidents. Au texte du projet de règlement grand-ducal était joint un très bref exposé des motifs tenant également lieu de commentaire des articles. Les avis de la Chambre des employés privés, de la Chambre de travail et de la Chambre de commerce furent transmis au Conseil d'Etat en date respectivement des 10 mars 2004, 7 avril 2004 et 7 décembre 2004. Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre d'agriculture n'ont pas encore été reçus par le Conseil d'Etat au moment de l'émission du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de règlement vise à publier les prescriptions de prévention des accidents édictees par l'Association d'assurance contre les accidents afin de les rendre applicables à toutes les entreprises et à tous les travailleurs agissant sur le territoire national. Le fondement légal indiqué dans le texte, à savoir l'article 1er, paragraphe 1er de la loi du 20 décembre 2002 portant: 1. Transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services; 2. Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail, a rappelé le caractère d'ordre public des dispositions légales, réglementaires et administratives en matière de sécurité et de santé des travailleurs sur le lieu de travail dont font partie les prescriptions de prévention des accidents édictees conformément à l'article 154 du Code des assurances sociales. Ces prescriptions ne sont toutefois pas opposables aux entreprises non affiliées à l'Association d'assurance contre les accidents, mais qui exercent une activité au Luxembourg. Il est dès lors hautement souhaitable de rendre ces mêmes dispositions applicables à toutes les entreprises afin d'assurer, d'une part, la même protection à tous les travailleurs œuvrant au pays et, d'autre part, le respect des mêmes obligations et charges par toutes les entreprises. Cette dernière condition est également nécessaire pour éviter une distorsion de la concurrence entre les entreprises affiliées obligatoirement auprès de l'Association d'assurance contre les accidents et leurs concurrents étrangers.

La publication sous forme de règlement grand-ducal n'est pas exigée pour autant que cette publication vise à imposer le respect des prescriptions aux seuls membres de l'Association d'assurance contre les accidents. En effet, par la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004, un nouvel article 108*bis* a été introduit dans la Constitution, au libellé suivant:

„**Art. 108*bis*.**— La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à

l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs."

L'Association d'assurance contre les accidents aurait dès lors pu procéder elle-même à la publication des prescriptions de prévention des accidents au Mémorial, en application de l'article 112 de la Constitution, dans la mesure où l'article 154 du Code des assurances sociales lui attribue expressément cette compétence.

Dans son avis du 2 novembre 2004, la Chambre de commerce, tout en adhérant expressément à l'objectif de l'application territoriale des prescriptions de prévention des accidents édictées par l'Association d'assurance contre les accidents, soulève quelques questions sur la légalité de la publication sous forme de règlement grand-ducal.

Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1er de la loi du 20 décembre 2002 susmentionnée:

„Constituent des dispositions de police relevant de l'ordre public national ... et sont comme telles applicables à tous les travailleurs exerçant une activité sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y compris ceux qui font l'objet d'un détachement temporaire, quelle que soit sa durée ou sa nature, toutes les dispositions légales, réglementaires, administratives ... ayant trait:

...

14. à la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail en général et plus particulièrement aux prescriptions de prévention des accidents de l'Association d'assurance contre les accidents édictées conformément à l'article 154 du Code des assurances sociales et aux prescriptions minimales de sécurité et de santé établies par voie de règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés sur base de l'article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail."

Tout en donnant à considérer que les questions invoquées par la Chambre de commerce ont été résolues dans le cadre de la loi modifiée du 17 juillet 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail – sous réserve d'un contrôle ultérieur éventuel par la Cour constitutionnelle –, le Conseil d'Etat est d'avis que ces bases légales sont suffisantes pour permettre la publication des prescriptions sous forme de règlement grand-ducal. Dans le cas d'espèce, il ne fait pas de doute que le principe de la légalité des peines est respecté quant aux sanctions pénales. Les pénalités sont en effet établies par l'article 12 de ladite loi modifiée du 17 juillet 1994 et demeurent dès lors exclusivement entre les mains du législateur.

L'incrimination ne se fait pas par un organisme social, à savoir l'Association d'assurance contre les accidents, mais par une loi, en l'occurrence la loi précitée du 17 juillet 1994, qui n'est toutefois pas citée à ce titre à l'endroit du fondement légal du préambule du projet de règlement sous avis. Il est admis que le principe de la légalité des incriminations et des peines n'empêche pas le pouvoir exécutif de mettre en œuvre le pouvoir d'exécution des lois qu'il tient de la Constitution, à condition que le législateur ait fixé dans la loi, le plus précisément possible, les principes essentiels sur lesquels doit s'articuler l'intervention du Grand-Duc. Cette possibilité est d'ailleurs expressément consacrée pour les matières réservées à la loi par l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution tel qu'il découle de la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004.

La majorité de la doctrine, notamment en Belgique, s'accorde à dire que les articles 12 et 14 de la Constitution (aux libellés similaires en Belgique) ne sont pas prohibitifs de toute intervention du pouvoir exécutif dans le champ de la répression pénale, en soulignant que le respect des règlements grand-ducaux (arrêtés royaux en Belgique) serait illusoire si ces règlements n'étaient le plus souvent assortis de règles pénales d'incrimination, de sanction et de forme (voir notamment *„Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal“*, Marc Verdussen, Editions Bruylant, 1995). En d'autres termes: le Grand-Duc peut prolonger la volonté du législateur, mais non pas y substituer sa propre volonté.

Il est admis qu'un règlement grand-ducal peut ériger des faits à l'encontre de ses prescriptions en infraction, à condition que la base légale de l'incrimination soit suffisamment précise. A cet égard, la Cour européenne des droits de l'Homme admet que lorsque „le libellé de la clause pertinente“ ne répond pas par lui-même à cette exigence en raison de l'usage de „formules plus ou moins floues“, il est néanmoins satisfait au principe lorsque l'individu peut savoir, „au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale“ (CEDH du 15.11.1996, affaire *Cantoni c/ France*; CEDH du 22.11.1995, affaire *S.W. c/ Royaume-Uni*) (voir également *„Déve-*

loppements récents et paradoxaux du principe de la légalité criminelle et de ses corollaires essentiels“ par Michel Van de Kerchove, „Liber amicorum“, Jean du Jardin, Editions Kluwer, 2001).

Dans son arrêt 12/02 du 22 mars 2002 (*Stein c/ UCM*), la Cour constitutionnelle a estimé que si le principe de la spécification de l’incrimination se déduisait du principe de la légalité des peines, la notion de „déviation injustifiée de l’activité professionnelle du prestataire de soins“, notion particulièrement floue, respectait ce principe, dans la mesure où elle pouvait être „déterminée par des critères tirés de la loi et des dispositions conventionnelles conclues en exécution de l’article 61 du Code des assurances sociales“. La Cour constitutionnelle a pris soin de préciser qu’une marge d’indétermination dans la formulation des comportements illicites „n’affecte pas le principe de la spécification de l’incrimination si, comme en l’espèce, leur concrétisation peut raisonnablement se faire grâce à des critères logiques, techniques et d’expérience professionnelle, qui permettent de prévoir avec une sûreté suffisante les caractéristiques essentielles des conduites constitutives de l’infraction visée“.

Le règlement grand-ducal ne faisant que concrétiser l’incrimination figurant dans la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail, le Conseil d’Etat est d’avis que l’article 12 de la Constitution est respecté pour ce qui est des incriminations pénales.

Les prescriptions figurant dans le règlement grand-ducal sous avis sont d’ailleurs de nature tellement technique qu’elles n’auraient pas, comme telles, leur place dans un texte de loi.

Le Conseil d’Etat estime toutefois que les amendes d’ordre instituées par l’article 154 du Code des assurances sociales ne peuvent s’appliquer à des contrevenants qui ne sont pas assurés obligatoirement auprès de l’Association d’assurance contre les accidents. L’article 154 du Code des assurances sociales ne concerne en effet que les assurés „visés aux articles 85 et 86“ du Code des assurances sociales et leurs employeurs. Par ailleurs, il est inconcevable qu’une amende d’ordre soit prononcée par l’Association d’assurance contre les accidents à l’égard d’un tiers sans lien avec l’établissement public. Le Conseil d’Etat insiste dès lors à voir supprimer les références aux amendes d’ordre dans le texte publié par voie de règlement grand-ducal. De son avis, lesdites amendes d’ordre pourraient, sur base de l’article 108bis de la Constitution et conformément à son article 112, être publiées de manière séparée au Mémorial à l’intention des seuls membres de l’Association d’assurance contre les accidents.

Le Conseil d’Etat donne à considérer, d’une manière générale, que la multiplication des amendes d’ordre dans de nombreux domaines appelle une réflexion globale sur la coexistence concomitante des sanctions pénales et administratives, et ce notamment au regard du principe de la non double incrimination, qui devra être menée ensemble avec les autorités judiciaires.

*

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Le premier visa débutera comme suit:

„Vu l’article 1er, paragraphe 1er de la loi du 20 décembre 2002 ...“.

Le second visa est à supprimer et à remplacer par un nouveau visa relatif à l’article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail.

Le visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter en fonction des avis qui auront été effectivement émis en temps utile.

Article 1er

Le Conseil d’Etat se doit de rappeler qu’aux termes de l’article 2 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, les actes législatifs et leurs règlements d’exécution sont rédigés en français. Seules les prescriptions publiées en français pourront donc faire foi.

Par ailleurs, au vu des observations à l’endroit des considérations générales, le Conseil d’Etat suggère de rédiger l’article 1er comme suit:

„**Art. 1er.** Conformément à l’article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail et à l’article 1er, paragraphe 1er de la loi du 20 décembre 2002 portant 1. Transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d’une

prestation de services; 2. Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail, les prescriptions de prévention des accidents élaborées par l'Association d'assurance contre les accidents, figurant en annexe du présent règlement, dont elles font partie intégrante, sont applicables à tous les travailleurs exerçant une activité sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.“

Article 2 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Au vu des observations y relatives à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'Etat suggère de compléter le dispositif par un nouvel article 2 relatif aux sanctions pénales qui se lirait comme suit:

„**Art. 2.** Les infractions aux dispositions du présent règlement sont punies des peines fixées à l'article 12 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail.“

Article 2 (3 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 juin 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES