

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

MB/AF

Commission de la Santé et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 28 janvier 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des procès-verbaux des réunions du 3 décembre 2009 ainsi que des 14 et 21 janvier 2010
2. 5899 Projet de loi portant réforme de l'assurance accident et modifiant:
 1. le Code de la Sécurité sociale,
 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois,
 3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat,
 4. le Code du Travail,
 5. la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement au soutien au développement rural,
 6. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu- Rapportrice : Madame Lydia Mutsch
- Continuation de l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Xavier Bettel remplaçant M. Carlo Wagner, M. Félix Braz, M. Jean Colombero, M. André Hoffmann, M. Lucien Lux, Mme Martine Mergen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri remplaçant Mme Claudia Dall' Agnol, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Marc Spautz, M. Jean-Paul Schaaf
M. Mars Di Bartolomeo, Ministre de la Sécurité sociale
Mme Pascale Speltz et M. Claude Seywert, Office des Assurances sociales
M. Martin Bisenius, Greffe de la Chambre des Députés

*

Présidence : Mme Lydia Mutsch, Présidente de la Commission

*

Sur proposition de Mme la présidente et après un bref échange de vues, la commission décide de fixer au jeudi 4 mars 2010 à 9.00 heures sa réunion consacrée à la présentation par M. le Ministre de la Sécurité sociale du papier d'orientation concernant le cadre de

référence pour l'élaboration d'une réforme du système de pension, conformément aux orientations prévues dans le programme gouvernemental.

Il est encore retenu que cette présentation, à ce stade, se fera à la seule Commission de la Santé et de la Sécurité sociale et par conséquent, sans exclure toutefois cette éventualité pour l'avenir, non pas sous forme de réunion jointe avec la Commission des Finances et du Budget.

A toutes fins utiles, le rapport de l'Inspection générale de la Sécurité sociale pour 2008 sera réexpédié aux membres de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale.

1. Approbation des procès-verbaux des réunions du 3 décembre 2009 ainsi que des 14 et 21 janvier 2010

Les procès-verbaux des réunions du 3 décembre 2009 ainsi que des 14 et 21 janvier 2010 sont approuvés, sous réserve du redressement d'une erreur matérielle au procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2010.

- 2. 5899 Projet de loi portant réforme de l'assurance accident et modifiant:**
- 1. le Code de la Sécurité sociale,**
 - 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois,**
 - 3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat,**
 - 4. le Code du Travail,**
 - 5. la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement au soutien au développement rural,**
 - 6. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**

Chapitre IV: Responsabilités et immunités

En ce qui concerne l'article 134, il est précisé que l'existence du droit aux prestations n'est plus donnée si l'assuré a été condamné irrévocablement à une peine d'emprisonnement de huit jours au moins, c'est-à-dire au minimum d'une peine privative de liberté prévue par le Code pénal. Implicitement, la condamnation à une amende seule n'emporte pas atteinte audit droit.

Est encore évoqué le problème éventuel de la constitution de partie civile dans le chef d'agents de police victimes d'accidents ou d'agressions dans l'exercice de leurs fonctions dès lors que ce genre d'incident est pris en charge par l'Association d'assurance accident.

Il est précisé qu'à cet égard le projet maintient le statu quo par rapport au droit positif actuel.

Comme il s'est avéré que l'article 135 ne pose pas problème au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la commission poursuit l'examen des articles en passant au Chapitre V "Organisation".

Article 140

Sans observation.

Article 141

Le Conseil d'Etat approuve l'introduction du comité directeur comme seul organe de direction dans le projet de loi. L'assemblée générale disparaît et le comité directeur en reprend les attributions. Il s'agit de rendre cohérente la réorganisation de l'Association d'assurance accident avec les autres institutions de sécurité sociale telles qu'elles ont été déterminées dans le cadre de l'introduction du statut unique pour les salariés du secteur privé.

En revanche les deux chambres patronales insistent avec fermeté que l'assemblée générale sous sa forme actuelle soit maintenue. Il en est de même pour les compétences y relatives. Elles ajoutent que le modèle actuel de gestion de l'assurance accident comporte déjà en soi l'avantage de tenir compte des intérêts des salariés en les associant de manière paritaire au niveau du comité directeur actuel à la prévention des accidents et à l'octroi et la fixation des prestations.

Selon les chambres professionnelles, l'argument selon lequel l'assemblée générale des autres organismes de la sécurité sociale a été abandonnée au cours des récentes réformes ne tient pas compte de la spécificité de l'assurance accidents qui est une sorte de mutuelle des seuls employeurs. Partant, les deux chambres plaident en faveur du maintien de cette structure particulière.

La commission partage l'appréciation du Conseil d'Etat et se prononce pour le maintien du texte gouvernemental.

Au-delà de la présente réforme de l'Association d'assurance accident, un membre de la commission fait savoir qu'il n'adhère pas au principe même de l'abolition des assemblées générales dans les structures décisionnelles des institutions de la Sécurité sociale.

Au deuxième alinéa de l'article 141, la Commission propose de conférer au point 5 la teneur amendée suivante:

"5) d'établir les recommandations de prévention".

Par ailleurs, au dernier alinéa il y a lieu d'écrire que les décisions prévues aux points 1) à 4) (donc à l'exclusion du point 5) sont soumises à l'approbation du Ministre ayant la Sécurité sociale dans ses attributions.

Pour la motivation de ces amendements, il est renvoyé aux commentaires généraux précédant le chapitre VII "Prévention".

Article 142

Cet article définit les matières à déterminer par les statuts de l'Association d'assurance accident.

Les experts gouvernementaux proposent d'amender le point 3) comme suit:

"1. *les règles complémentaires pour assurer la prise en charge ~~intégrale~~ en matière d'assurance accident des prestations de soins de santé ainsi que des aides techniques et des adaptations au logement jusqu'à concurrence de leur intégralité;*"

Pour la motivation de cet amendement, il est renvoyé au commentaire de l'amendement 8 à l'article 98.

Article 143

Cet article définit la composition du comité directeur.

Le Conseil d'Etat s'interroge s'il n'y aurait pas lieu de prévoir une pondération dans la représentation des différents groupes et renvoie à cet égard à l'article 46-6 du Code de la sécurité sociale.

L'introduction d'une pondération compliquerait inutilement les votes du comité directeur sans apporter de plus value par rapport à celle résultant implicitement du nombre de délégués désignés par les différentes chambres professionnelles.

Le texte gouvernemental est donc maintenu.

Article 144

Sans observation.

Article 145

Cet article détermine les compétences d'attribution des délégués tant patronaux que salariaux dans l'enceinte du comité directeur. Le texte prévoit une plénitude de compétence dans les différents domaines pour les délégués des employeurs avec le président désigné, et une voix délibérative pour les délégués des salariés uniquement en matière de prestations et de prévention.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à cette répartition des compétences, qui tient compte des missions originaires des différents délégués. Le Conseil d'Etat ajoute que le volet financier, déterminé notamment par les recettes, est à charge exclusive du patronat, de sorte que la compétence décisionnelle des délégués des employeurs paraît logique. Ce qui compte, c'est que les intérêts de chaque groupe de délégués soient respectés.

La commission adopte l'article 145 tel que proposé par le Gouvernement.

Article 146

Sans observations, sauf qu'il y a lieu de redresser une erreur grammaticale en écrivant à la première phrase in fine "... *doit le faire* ...".

Article 147

Sans observation.

Article 148

Cet article, qui règle le financement du régime général, maintient le système de la répartition des charges avec constitution d'une réserve. Toutefois, la réserve obligatoire n'est plus

exprimée en multiples du montant annuel des rentes accident. Le projet renonce à toute fixation d'un seuil supérieur des réserves. Le seuil inférieur est égal à la totalité des dépenses annuelles courantes de l'avant-dernier exercice du régime général. Selon l'exposé des motifs, le mode de détermination de la réserve se traduira par une diminution importante de cette « cagnotte ». L'exposé des motifs fournit, à côté d'un rappel historique, les raisons ayant conduit à proposer ce système retenu au projet qui diffère sensiblement de l'approche préconisée par le Conseil économique et social.

Le compte d'exploitation de l'assurance accident étant arrêté au printemps de l'année suivant l'exercice écoulé, l'organisme social disposera dès ce moment du niveau minimum obligatoire que doit atteindre la réserve pour l'année subséquente.

Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette approche qui est de nature à préserver la pérennité du système tout en garantissant l'équilibre du budget.

La commission se rallie également à ces vues et adopte l'article 148 tel que proposé par le Gouvernement.

Suite à une question, il est précisé par les experts gouvernementaux que le système de financement est caractérisé par une stabilité certaine, le nombre annuel des accidents se situant régulièrement aux alentours de 30.000. A l'intérieur d'une période d'observation de 7 années, il n'y a guère de variations significatives des charges globales, de sorte que la constitution de la réserve en fonction des dépenses courantes de l'avant-dernier exercice n'est pas à considérer comme aléatoire.

Articles 149 et 150

Sans observation.

Article 151

Il est prévu d'étendre dorénavant la période d'observation sur base de laquelle est déterminé le taux de cotisation, à sept ans au lieu d'un an, le principe de la refixation annuelle du coefficient étant toutefois maintenu. Cette approche devrait entraîner une stabilité relative des taux, ce d'autant plus qu'aux termes de l'article 153 nouveau un tiers des dépenses du régime général (au lieu de 25% à l'heure actuelle) seront supportées uniformément par tous les cotisants, abstraction faite du coefficient de risque appliqué à la classe de risque sur base de la période d'observation.

Le Conseil d'Etat approuve cette nouvelle ventilation qui se situe dans l'esprit du statut unique introduit par la loi du 13 mai 2008 et qui constitue une étape vers l'adoption, dans un avenir plus ou moins proche, d'un taux de cotisation unique.

La commission se rallie à ces vues et adopte l'article 151 dans la teneur du projet gouvernemental.

Articles 152 à 154

Sans observation (voir in fine amendement adopté à l'endroit de l'article 153).

Article 155

Le premier alinéa de l'article 155 maintient la référence au revenu professionnel visé dans le cadre de l'assurance pension pour la détermination de l'assiette de cotisation. De ce fait, pour l'assurance accident, les rémunérations versées au titre d'heures supplémentaires ne

seront également plus incluses dans l'assiette cotisable.

Aux termes de l'alinéa 2, les revenus de remplacement pour les périodes d'inactivité ne comportant pas de risque couvert au titre de l'assurance accident sont exclus de l'assiette cotisable. Le projet énumère certaines prestations telles l'indemnité de chômage complet, les diverses rentes, tout en prenant soin de préciser, par l'insertion du terme « notamment », que la liste n'est pas limitative, mais exemplative.

Selon le Conseil d'Etat, il serait préférable de désigner et de circonscrire les revenus exclus de l'assiette cotisable pour éviter toute insécurité juridique. En dehors des rémunérations énumérées à l'article 155, seules les indemnités versées au titre de l'indemnisation du chômage partiel, non remplacé par une formation continue, pourraient être ajoutées à la liste.

Conformément aux articles L. 511-1 et suivants du Code du travail, des subventions peuvent être allouées aux employeurs qui, plutôt que de procéder à des licenciements, s'engagent à maintenir le contrat de travail de leur personnel et à lui verser une indemnité de compensation pour les pertes de salaire subies du fait que la durée de travail est réduite. Comme il s'agit en l'espèce d'un revenu de remplacement versé pour des périodes d'inactivité ne comportant pas de risque couvert au titre de l'assurance accident et que conformément à l'article L. 511-11 du Code du travail, l'indemnité de compensation est exempte des cotisations d'assurance contre les accidents, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale propose par voie d'amendement de l'inclure dans la liste énumérative de l'article 155 comme suggéré par le Conseil d'Etat.

Toutefois, la commission considère qu'il est préférable de laisser le terme « notamment » dans le texte alors que celui-ci n'est pas de nature à créer une insécurité juridique. En effet, du fait que le texte définit quels revenus de remplacement sont à exclure de l'assiette cotisable de l'assurance accident, à savoir ceux versés pour des périodes d'inactivité ne comportant pas de risque couvert au titre de l'assurance accident et en énumérant un certain nombre qui revêtent tous cette caractéristique, le risque d'en exclure d'autres qui auraient une nature différente est écarté. Le critère fixé par le texte coule d'ailleurs de source puisque l'assiette spécifique telle que définie à l'article 155 alinéa 2 sert à la détermination des cotisations à l'assurance accident. Dans la mesure où le législateur a créé au fil du temps de plus en plus de revenus de remplacement, le critère retenu ainsi que le terme « notamment » permettent d'exclure le cas échéant d'autres revenus de remplacement à venir sans qu'il faille modifier pour autant l'article sous examen.

Article 156

Cet article concerne la distinction entre l'assiette de cotisation appliquée en cas d'occupation à temps partiel, situation dans laquelle le minimum cotisable est réduit proportionnellement à la durée d'occupation par rapport à une occupation à plein temps de 173 heures, et la situation visée à partir du moment où, suite à la consolidation, la rente accident est destinée à garantir un revenu définitif décent à l'assuré.

Article 157

Sans observation.

Article 158

L'article 158 prévoit qu'un règlement grand-ducal « peut déterminer les conditions et modalités suivant lesquelles le taux de cotisation est diminué ou augmenté, au maximum jusqu'à concurrence de cinquante pour cent, en faveur ou à charge des cotisants d'une

classe de risque ou d'une partie de ceux-ci ».

Le Conseil d'Etat ne peut qu'approuver l'idée à la base de cette disposition qui vise à inciter les entreprises à prendre des mesures de prévention efficaces et dont le coût serait du moins partiellement compensé par une adaptation, le cas échéant favorable, des taux de cotisation. Les « mauvais élèves » pourraient, comme par le passé, se voir sanctionnés par le relèvement de leur taux de cotisation. A signaler toutefois que l'article 148, deuxième alinéa actuel est resté lettre morte, tant il est apparu que sa mise en œuvre était malaisée.

Le Conseil d'Etat ajoute que l'inconvénient majeur d'un système « bonus malus » résidera dans sa complexité inévitable. Pour écarter de nouvelles injustices, telles que des situations où, en raison d'un accident grave isolé, une petite entreprise se verrait sanctionnée d'une manière disproportionnée, il y aura lieu de prévoir des tempéraments. De même, pour être incitatives, les variations des taux de cotisation devront être revues et adaptées tous les ans.

Selon le Conseil d'Etat, l'approche du projet de loi de confier l'élaboration d'un système bonus malus à l'exécutif par le biais d'un règlement grand-ducal - et non plus à l'Association d'assurance accident elle-même, ce qui eût été logique eu égard au fait que les classes de risque restent sous la compétence de son comité directeur - souligne à suffisance la difficulté de la tâche.

L'introduction d'un système bonus malus fait l'objet d'une appréciation très pointue et très critique de la part des chambres de Commerce et des Métiers dans leur avis commun du 23 mars 2009. Ces considérations soulignent les difficultés extrêmes à déterminer un système à la fois incitatif pour les employeurs à œuvrer en vue d'une réduction des accidents et suffisamment clair pour ne pas engendrer un travail administratif hors de proportion par rapport aux avantages escomptés.

Le Conseil d'Etat estime que c'est à bon droit que les chambres patronales soulignent dans ce contexte le risque de voir naître un abondant contentieux. Force est de constater que le projet de loi sous avis reste particulièrement vague, ce qui pose la question de sa compatibilité avec l'article 32(3) de la Constitution aux termes duquel «dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi ».

Le deuxième alinéa de l'article 158 fixe certes des conditions suivant lesquelles le taux de cotisation peut varier, mais non pas les modalités.

Le Conseil d'Etat souligne que pour répondre au prescrit de la Constitution, la loi devra sous peine d'opposition formelle également fixer les grands principes de ces modalités. Or, le Conseil d'Etat constate l'absence de proposition structurée indiquant les grands principes à la base du futur système de bonus malus. Une telle approche aurait permis de respecter les exigences constitutionnelles.

*

Dans leur prise de position circonstanciée, les représentants gouvernementaux observent d'abord que le Conseil d'Etat relève à juste titre la complexité de l'introduction d'un système bonus-malus à tempéraments et souligne l'appréciation très critique de la part des chambres patronales.

Ils ajoutent que certains représentants patronaux ont dans le passé pu se rendre compte des difficultés inhérentes à l'introduction d'un système bonus-malus puisqu'ils ont déjà participé à un projet d'une majoration systématique des cotisations en cas de fréquence anormale des accidents. Ce projet d'un malus autorisant la majoration du taux de cotisation jusqu'à

concurrence de cent pour cent, ceci afin d'appliquer systématiquement les dispositions de l'actuel article 148 du CSS, avait été discuté lors de six séances du comité directeur de l'Association d'assurance contre les accidents au courant des années 2001 et 2002. Malgré de nombreuses modifications des modalités suivant lesquelles le taux de cotisation des entreprises pouvait varier, aucune des variantes produites par l'Administration n'avait trouvé l'accord des membres employeurs. Ceux-ci estimaient que certaines entreprises, qui d'après eux faisaient des efforts substantiels en matière de prévention, se verraient quand même majorer leur taux de cotisation au vu d'un nombre d'accidents au-dessus de la moyenne provenant de causes qui ne pourraient être imputées à l'employeur. Parmi les difficultés majeures d'une mise en place d'un malus automatisé figuraient surtout l'hétérogénéité de la nature des entreprises dans certaines classes de risque et la difficulté de trouver des facteurs de pondération applicables aux petites entreprises. En mai 2002, la majorité du comité directeur avait décidé d'abandonner le projet jusqu'à un éventuel changement de la législation.

Au sujet du système de bonus-malus du projet de loi de la réforme de l'assurance accident, les Chambres de commerce et des métiers proposent d'amender le projet de loi afin de permettre une modification fondamentale du système de financement. A cette fin, les représentants patronaux, par le biais de l'Union des entreprises luxembourgeoises, ont demandé à l'époque du dépôt du projet de loi portant réforme de l'assurance accident à l'Association d'assurance contre les accidents de les assister pour réaliser une étude de faisabilité sur l'introduction d'une cotisation individualisée à paliers dont les principes fondamentaux ressemblent à ceux de la Mutualité des employeurs, opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2009. L'introduction d'un tel système provoquerait une rupture nette avec le système des classes de risque appliqué depuis les origines de l'assurance accident. L'effet du bonus-malus serait alors provoqué par une migration de l'entreprise vers un autre palier de cotisation après une courte période d'observation et d'après des critères qui restent à définir. L'intégration de la répartition des charges anciennes, provenant d'entreprises qui ont cessé leurs activités et l'intégration de facteurs de pondération applicables aux petites entreprises sera particulièrement difficile à réaliser dans ce modèle de financement. Mis à part le système de la Mutualité, qui a la particularité d'assurer les employeurs contre un seul et même risque lié à la maladie de l'assuré, aucun autre modèle de financement national ou international pour l'assurance accident ne semble pouvoir servir de base pour une étude préalable. Comme suivant le Conseil d'Etat il faudrait imposer les grands principes de ce financement novateur dans la loi, mais que l'étude d'une modification fondamentale du système de financement n'en est qu'à ses débuts et que le système de la Mutualité des employeurs est trop récent pour pouvoir apprécier s'il est opportun de le transposer à l'assurance accident, la proposition d'amendement de la part des chambres patronales est à rejeter.

A titre subsidiaire, au cas où le système de financement ne devait pas être modifié comme exposé ci-avant, les chambres patronales préconisent dans leur commentaire de l'article 158 d'exclure les composantes aléatoires et environnementales du taux de fréquence des accidents de l'entreprise, de ne pas considérer uniquement la variation linéaire du taux de fréquence mais d'introduire des paliers et finalement de tenir compte de la pénalité implicite que constitue depuis le 1^{er} janvier 2009 l'obligation de prendre définitivement en charge 20% de la rémunération pendant les 13 premières semaines d'incapacité totale de travail. Nonobstant le fait d'avoir proposé des modifications au système de bonus-malus, les deux chambres patronales se prononcent contre toute application d'un malus.

Le souhait de tenir compte de la pénalité implicite que constitue l'obligation de prendre définitivement en charge 20% de la rémunération pendant les 13 premières semaines d'incapacité totale de travail mérite d'être étudié un peu plus en profondeur. Effectivement, le fait que l'entreprise doit continuer de payer 20% du salaire, majoré des charges sociales, à l'assuré accidenté en arrêt de travail, peut être considéré comme malus pour une entreprise.

Une analyse des montants imputés à l'assurance accident en vertu de l'article 97(2), point 2 actuel du CSS (remboursement à la Mutualité des entreprises de 80 % des salaires et autres avantages qu'elle a remboursés à environ 2.000 employeurs pour des périodes d'incapacité totale de travail imputables à un accident du travail) pour le premier semestre 2009 permet de soutenir cette vue des choses. Calculées en tant que majorations du taux de cotisation, ces augmentations du taux de cotisation peuvent varier de moins d'un pour cent à plusieurs centaines de pour cents pour des entreprises ayant peu d'effectifs et touchant des salaires importants. Plus de 50% des entreprises remboursées accusent un malus entre 1% et 10% sur leur taux de cotisation tandis que la majoration de 15% des entreprises est comprise entre 10% et 50%. Environ 20% des entreprises remboursées restent en dessous d'un pour cent de majoration. Le tableau suivant renseigne sur l'augmentation moyenne du taux de cotisation par classe de risque, tant en valeur absolue qu'en pourcentage par rapport au taux de base de la classe :

Classe de risque	Libellé	Taux de cotisation de la classe	Moyenne du taux majoré	Augmentation absolue	Augmentation en %
01	Commerce, alimentation, et autre activités non classées ailleurs	1,20%	1,25%	0,05%	3,57%
02	Assurances, banques, bureaux d'études etc.	0,48%	0,49%	0,01%	2,30%
03	Chimie, textile, papier	1,40%	1,42%	0,02%	1,59%
04	Travail des métaux et du bois	1,95%	2,01%	0,06%	2,87%
05	Sidérurgie	1,17%	1,18%	0,01%	0,56%
06	Bâtiment, gros-œuvre, travail des minéraux	4,13%	4,24%	0,11%	2,70%
07	Travaux de toiture et travaux sur toit	5,92%	6,14%	0,22%	3,71%
08	Aménagement et parachèvement de bâtiments	3,03%	3,14%	0,11%	3,77%
09	Equipements techniques du bâtiment	2,41%	2,49%	0,08%	3,36%
10	Abrogée	-	-	-	-
11	Travailleurs intellectuel indépendants	0,48%	-	-	-
12	Etat (y compris bénéficiaires d'allocations de chômage)	0,71%	0,71%	0,00%	0,02%
13	Communes	1,46%	1,50%	0,04%	2,53%
14	Transport terrestre, fluvial, et maritime	1,78%	1,85%	0,07%	3,95%
15	Aviation	1,22%	1,25%	0,03%	2,05%
16	Production et distribution de l'énergie	0,84%	0,87%	0,03%	4,02%
17	Entreprises de radio-télédiffusion, théâtres, cinémas etc.	0,43%	0,45%	0,02%	4,54%
18	Ateliers de précision	1,14%	1,17%	0,03%	2,52%
19	Fabrication faïences et verre etc.	1,36%	1,38%	0,02%	1,49%
20	Fabrication par voie humide d'objets en ciment	4,21%	4,29%	0,08%	1,81%
21	Fabrication ciment, chaux, gypse et dolomie	0,71%	0,80%	0,09%	12,84%
22	Travail intérimaire	4,34%	4,36%	0,02%	0,55%

Bien entendu ces statistiques tirées sur une période de fonctionnement de 6 mois ne peuvent qu'indiquer une première tendance. Dans les années à venir, l'Association d'assurance accident développera les statistiques relatives à cette prestation et elle étudiera surtout si l'impact financier pour l'entreprise aura des effets sur sa politique de prévention des accidents. Au cas où l'étude révélerait que cette forme de malus n'aurait qu'un effet préventif peu dissuasif, l'Association d'assurance accident pourra élaborer ensemble avec les représentants patronaux un autre système de bonus-malus. Afin de disposer d'une base légale pour pouvoir introduire un nouveau système bonus-malus le moment venu, les représentants gouvernementaux proposent d'amender l'article 158 de façon à ce que les grands principes des modalités de diminution ou d'augmentation du taux de cotisation soient ancrés dans la loi. Cette modification permet également de répondre au prescrit de la Constitution.

Pour récompenser les entreprises faisant des efforts supplémentaires en matière de sécurité et de santé au travail, l'Association d'assurance accident développera ses incitations financières notamment pour l'introduction d'un système de management de sécurité dans l'entreprise.

Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, l'article 158 aura en définitive la teneur amendée suivante:

*"**Art. 158.** ~~Un règlement grand-ducal peut déterminer les conditions et modalités suivant lesquelles le~~ Le ~~taux de cotisation est~~ peut être diminué ou augmenté, au maximum jusqu'à concurrence de cinquante pour cent, en faveur ou à charge des cotisants d'une classe de risque ou d'une partie de ceux-ci. La diminution ou la majoration se fait en fonction du nombre, de la gravité ou des charges des accidents au cours d'une période d'observation récente d'une ou de deux années. Il n'est tenu compte ni des accidents de trajet ni des maladies professionnelles. Les modalités d'application du présent article sont précisées par règlement grand-ducal. "*

En ce qui concerne la période d'observation d'une ou de deux années, la commission, après un bref échange de vues, décide de maintenir cette flexibilité dans le texte légal, étant entendu qu'il appartiendra au règlement grand-ducal, prévu in fine de l'article 158 tel qu'amendé de fixer et, le cas échéant, de modifier la durée de la période d'observation endéans la fourchette légale.

Article 159

Sans observation.

Articles 160 (supprimé) et 161

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations d'ordre général à l'endroit de l'article 86 du projet concernant la compatibilité du régime spécial avec le respect du principe d'égalité devant la loi. Il souligne dans ce contexte que le projet de loi a délibérément eu recours au terme « cotisation » pour désigner la participation de l'Etat au financement de l'assurance accident pour les fonctionnaires et employés publics. Selon le Conseil d'Etat cette terminologie souligne, s'il en était encore besoin, la nécessité d'inclure ces catégories de travailleurs dans le régime général.

Le Conseil d'Etat estime que les articles 160 et 161 sont dès lors à omettre.

La commission suit le raisonnement du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'article 160 qui est à supprimer. Par contre l'article 161 est à maintenir, les régimes spéciaux visés à l'article 91 étant maintenus.

L'article 160 ayant été supprimé, les articles subséquents sont à renuméroter.

Article 160 (nouvelle numérotation)

Sans observation.

* * *

Le **chapitre VII** relatif à la prévention fait l'objet de nombreuses propositions d'amendements. L'orientation générale de ces amendements fait l'objet d'observations générales circonstanciées des experts gouvernementaux, avant d'aborder l'examen des articles de ce chapitre.

Dorénavant, l'Association d'assurance accident entend insister particulièrement sur une meilleure information des employeurs et salariés en vue de la prévention des accidents. Dans la foulée de l'évolution apparue au cours des dernières années, l'élaboration de règlements et les contrôles sur place ne constitueront plus qu'une facette de ses activités de prévention. Si cette évolution est déjà largement entamée, elle se trouvera ainsi consacrée dans la loi. Tout en approuvant cette approche, le Conseil d'Etat souhaiterait néanmoins voir clarifier et structurer la nécessaire collaboration entre l'Association d'assurance accident et l'Inspection du travail et des mines, respectivement le Service national de la sécurité dans la fonction publique qui ont également pour mission d'œuvrer en vue d'assurer la santé et la sécurité des travailleurs. Dans le cadre de sa réforme par la loi du 21 décembre 2007, l'Inspection du travail et des mines fut investie d'une mission proactive et non plus essentiellement réactive, en mettant l'accent sur la prestation de conseils et l'information. Afin de souligner l'impérieuse nécessité d'une concertation entre ces instances pour éviter des enchevêtrements fâcheux et un gaspillage de fonds publics, le Conseil d'Etat proposera un ajout à l'article 164 du projet sous avis. La collaboration entre les instances susvisées souligne également la difficulté de la mise en œuvre concrète de la hiérarchie des normes fixées aux divers niveaux de l'exécutif, problème non résolu dans la Constitution.

Bien que reprises de la législation déjà très ancienne actuellement en vigueur, les dispositions du projet de loi concernant les règlements de prévention font l'objet de plusieurs oppositions formelles de la part du Conseil d'Etat au regard de l'évolution récente du droit du travail. Comme en vertu de l'article L. 010-1 (1) du Code du travail, lesdits règlements sont destinés à s'appliquer au-delà du cercle des affiliés à toutes les entreprises et à tous les travailleurs, seule la publication des prescriptions de prévention des accidents sous forme de règlement grand-ducal au Mémorial est acceptable. De plus, la coexistence des règlements de prévention avec les dispositions du titre premier intitulé « Sécurité au travail » du livre III du Code du travail et des règlements grand-ducaux pour arrêter les mesures d'exécution d'ordre technique de ces dispositions légales (pris sur base de l'article L. 314-2) pose de sérieux problèmes. Par ailleurs, le pouvoir de l'Association d'assurance accident de prononcer une amende d'ordre tant à l'encontre des employeurs que des assurés (ne dépassant pas respectivement 10.000 et 300 euros) ne respecte pas le principe de la spécification de l'incrimination et de la peine.

Il est vrai que l'objet de la présente loi ne peut consister à dénouer l'imbroglio législatif créé par la superposition de plusieurs compétences dans le domaine de la sécurité au travail et qu'à moyen terme, le législateur serait bien inspiré de regrouper les compétences en la matière dans une structure unique. Il est toutefois proposé de pousser plus loin la clarification préconisée par le Conseil d'Etat, en transformant les prescriptions de prévention actuelles en simples recommandations.

La modification de la nature juridique des prescriptions de prévention se justifie par le fait que de nombreuses dispositions de celles-ci sont déjà incluses dans les dispositions légales et réglementaires du fait notamment de la transposition en droit national de directives de l'UE en matière de sécurité et de santé au travail. Une partie des dispositions des prescriptions de prévention actuelles sera maintenue sous forme de recommandations de prévention non contraignantes et s'adresseront uniquement aux employeurs et aux assurés au titre de l'assurance accident. Lesdites recommandations pourront cependant être déclarées d'obligation générale par règlement grand-ducal, à l'instar des conventions collectives déclarées d'obligation générale. Après leur publication au Mémorial sous forme de

règlements grand-ducaux, les dispositions afférentes s'appliqueront à l'ensemble des personnes opérant sur le territoire luxembourgeois, comme le souhaite le Conseil d'Etat.

La transformation des prescriptions en recommandations entraînera la perte du pouvoir de sanction de l'Association d'assurance accident, ce qui permettra de sortir de l'imbroglio législatif créé par la superposition actuelle de compétences et de normes dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. A ce sujet, il convient de relever que l'Inspection du travail et des mines a le droit d'infliger des amendes administratives de 25 à 25.000 euros en cas de non-respect dans le délai imparti d'une injonction notifiée à un employeur ou à un salarié (article L. 614-13 du Code du travail). Dans ce contexte, il y a d'ailleurs lieu de noter qu'au fur et à mesure de la réduction de l'envergure et du rôle des règlements de prévention, le montant total des amendes d'ordre prononcées au cours d'une année par l'Association d'assurance contre les accidents a atteint un niveau très bas (aux alentours de 10.000 €).

Article 161

Par voie d'amendement et après avoir entendu les explications des experts gouvernementaux, la commission propose d'insérer au premier alinéa un 6^e tiret nouveau ainsi libellé:

"d'établir des recommandations de prévention;"

Par ailleurs, elle propose d'amender le 7^e tiret (ancien 6^e tiret), comme suit:

- *"de surveiller le respect des règlements de prévention prévus à l'article 163 dispositions légales et réglementaires en matière de sécurité et de santé au travail et notamment des articles L. 311-1 à L. 314-4 du Code du travail et des règlements grand-ducaux pris en exécution de ces articles."*

Ainsi les prescriptions de prévention actuelles de l'Association d'assurance accident sont remplacées par des « recommandations de prévention ». Cette démarche suit le modèle français, où les services de prévention des Caisses régionales d'assurance maladie élaborent des recommandations qui sont des règles de l'art en matière de prévention des risques au travail. Les dispositions des règlements de prévention existants seront donc soumises à une révision pour être maintenues en partie sous la nouvelle forme de recommandations de prévention.

Le dernier tiret amendé complète l'énumération des missions de l'Association d'assurance accident en matière de prévention par celle lui confiée par l'article L. 314-3 du Code du travail qui dispose que l'exécution du titre premier intitulé « Sécurité au Travail » du livre III de ce code « est confié à l'Inspection du travail et des mines, à la Direction de la santé et à l'Association d'assurance contre les accidents, chacune agissant dans le cadre de ses compétences respectives ».

Article 162

Après avoir entendu les explications des experts gouvernementaux, la commission propose de donner à l'article 162 la teneur amendée suivante:

~~"Les employeurs et leurs salariés sont obligés de prendre les mesures nécessaires pour éviter les accidents et les maladies professionnelles."~~

~~L'Association d'assurance accident peut prendre, pour toutes les activités assurées ou certaines de ces activités, des règlements de prévention imposant:~~

Les recommandations de prévention, qui sont des règles de l'art en matière de prévention des risques, peuvent être établies pour toutes les activités assurées ou certaines de ces activités. Elles sont destinées:

- ~~aux employeurs les mesures et les obligations destinées à en vue de prévenir les accidents du travail et les maladies professionnelles et à de protéger la vie et la santé des assurés;~~
- ~~aux assurés les obligations destinées à en vue de prévenir les accidents du travail et les maladies professionnelles."~~

Comme les dispositions du Code du travail définissent de manière détaillée les obligations des employeurs et des salariés en matière de sécurité au travail, le premier alinéa de l'article 163 dans la teneur du projet de loi peut être supprimé.

La modification proposée donne une définition des « recommandations de prévention » qui contrairement aux prescriptions de prévention actuelles n'auront plus de caractère contraignant. Apportant des précisions techniques supplémentaires permettant d'atteindre certains objectifs de prévention des risques, elles seront utilisées par le service de prévention des accidents de l'Association d'assurance dans sa mission d'information, de conseil et de formation des assurés et des employeurs, en complément aux dispositions légales et réglementaires du droit du travail.

Article 163

La commission reprend le 1^{er} alinéa dans la teneur proposée par le Conseil d'Etat, sauf à remplacer par voie d'amendement, tout comme à l'alinéa 2, le terme de "règlements" par celui de "recommandations".

Par un amendement supplémentaire, la commission propose d'ajouter à l'article 163 un troisième alinéa nouveau ainsi libellé:

"Les recommandations de prévention peuvent être déclarées d'obligation générale par voie de règlement grand-ducal sur base de l'article L. 314-2 du Code du travail."

Suite aux développements du Conseil d'Etat, la commission donne à considérer qu'en l'absence de caractère contraignant et d'applicabilité territoriale, les recommandations de prévention ne devront pas être publiées au Mémorial. Le mode de publication prévue pour les prescriptions de prévention actuelles pourra être maintenu. Il s'agit notamment de mettre les instruments en question à la disposition des entreprises via Internet.

Aux termes de l'article L. 314-2 du Code du travail, « les mesures d'exécution d'ordre technique découlant du présent titre [titre I Sécurité au Travail] y compris la détermination de prescriptions minimales de sécurité et de santé, peuvent être établies par voie de règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat et avec l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des députés ».

La démarche proposée suit le modèle français, où un arrêté ministériel peut rendre d'obligation générale pour l'ensemble du territoire français les recommandations élaborées par les services de prévention des Caisses régionales d'assurance maladie.

Elle devrait apporter une solution à la multitude de difficultés et de questions soulevées par le Conseil d'Etat dans le cadre de la législation actuelle instituant des normes à plusieurs niveaux différents et comportant de ce fait le risque de contradictions.

Article 165 (supprimé)

Selon le Conseil d'Etat, la Cour constitutionnelle a certes admis qu'en matière disciplinaire, et donc a fortiori en matière administrative, une marge d'indétermination est possible. Le Conseil d'Etat estime toutefois, sous peine d'opposition formelle, que le simple renvoi à « l'inobservation des règlements de prévention » n'est pas suffisant au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Compte tenu de ces problèmes juridiques signalés par le Conseil d'Etat en rapport avec le respect de la spécification de l'incrimination et de la peine, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale propose par voie d'amendement de supprimer l'article 165 du texte gouvernemental initial.

Article 166 (supprimé)

L'article 166 du texte gouvernemental initial reprenait les dispositions de l'article 156 actuel tout en précisant les pouvoirs de contrôle des agents du Service de la prévention des accidents.

Le Conseil d'Etat propose de s'en tenir au libellé de l'article L. 614-3 du Code du travail relatif aux compétences des membres de l'Inspectorat du travail. Selon le Conseil d'Etat il serait en effet logique de confier aux agents des deux services des compétences strictement identiques. Le Conseil d'Etat renvoie par ailleurs à son avis précité du 3 mai 2005 sur la loi du 21 décembre 2007 portant réforme de l'Inspection du travail et des mines, dans lequel il avait analysé la compatibilité des activités et attributions des agents de l'Inspectorat du travail avec les prescrits de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

La commission suit le Conseil d'Etat ; l'article 166 est donc supprimé.

Article 164 nouveau

Il convient de rendre applicable aux agents de l'Association d'assurance accident non seulement, les pouvoirs de contrôle des membres de l'Inspectorat du travail conformément à l'article L. 614-3 mais aussi ceux prévus par l'article L. 614-4 du Code du travail en ce qui concerne notamment le droit

- de procéder à des examens, contrôles et enquêtes nécessaires pour s'assurer de l'observation des règles légales et réglementaires,
- de s'informer sur l'application des règles en matière de sécurité,
- de documenter par l'image la non-conformité à ces règles,
- d'effectuer ou de faire effectuer des mesurages de nature technique ou scientifique,
- de prélever des échantillons aux fins d'analyses.

Ces prérogatives se limitent évidemment à l'application des règles légales et réglementaires en matière de sécurité et de santé telles que visées à l'article 161 du Code de la sécurité sociale, à l'exclusion de celles inhérentes à la surveillance du respect du droit du travail relevant de la seule compétence de l'Inspection du travail et des mines.

Comme l'Association d'assurance accident ne disposera plus de pouvoir de sanction, les agents du service de prévention donneront des conseils sur les modifications nécessaires pour la mise en conformité avec les prédites dispositions. Ils pourront continuer à surveiller leur mise en œuvre, soit en invitant les employeurs à leur confirmer les mesures prises par écrit, soit en se rendant une nouvelle fois sur place. En l'absence de réaction, ils pourront signaler les employeurs fautifs à l'Inspection du travail et des mines pour décision au sujet

d'une éventuelle injonction suivie, si nécessaire, d'une amende administrative conformément à l'article L. 614-13 du Code du travail. Comme l'article L. 314-4 punit d'un emprisonnement et d'une amende pénale les infractions aux dispositions légales et réglementaires en matière de sécurité, l'Association d'assurance accident pourra même porter plainte auprès du Parquet dans des cas exceptionnellement graves, à l'instar des plaintes faites sur base de l'article 451 du Code de sécurité sociale, qui prévoit des peines pénales à l'encontre de ceux qui ont frauduleusement amené une institution de sécurité sociale à fournir une prestation indue.

Compte tenu de ces considérations, la commission propose de remplacer l'article 166 initial par l'article 164 nouveau ainsi libellé.

"Art. 164. *Les fonctionnaires et employés publics de l'Association d'assurance accident, assermentés conformément à l'article 411, sont autorisés à procéder conformément aux articles L. 614-3 et L. 614-4 du Code du travail, dans la limite de leurs missions prévues à l'article 161, dernier tiret."*

*

La commission évoque encore brièvement la question du risque éventuel de la dissimulation d'accidents de travail par l'entreprise. Il est souligné qu'en pratique l'entreprise n'a pas d'intérêt à procéder à ce genre de manipulation et que par ailleurs, les agents assermentés de l'Association d'assurance accident ont toujours la possibilité de procéder à une enquête sur place si les soupçons concernant des manœuvres de ce genre étaient portés à sa connaissance.

Article 165

Selon cet article, les dispositions du chapitre VII ne s'appliqueront qu'aux employeurs et assurés du secteur privé. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la justification d'une telle restriction.

Le Conseil d'Etat observe par ailleurs que, même sous le régime tel que proposé dans le projet, les agents de l'Association d'assurance accident resteraient compétents pour tous les salariés au service de l'Etat ou des communes, de plus en plus nombreux, qui ne jouissent pas d'un statut de fonctionnaire ou d'employé public. L'interférence de la mission de l'Association d'assurance accident en matière de prévention avec les compétences du Service national de la sécurité dans la fonction publique est dès lors d'ores et déjà donnée.

Comme les fonctionnaires seront intégrés dans le régime général et que l'article 186 a été supprimé, les experts gouvernementaux estiment qu'il convient de suivre la proposition du Conseil d'Etat. A noter que les personnes énumérées à l'article 91 et qui ne tombent en principe pas sous l'application du titre premier intitulé « Sécurité au Travail » du livre III du Code du travail, ne sont pas visées par ce chapitre.

Le Conseil d'Etat propose par ailleurs de remplacer au deuxième alinéa les termes « peuvent être » par « sont » pour souligner l'obligation de transmettre ces données nominatives et statistiques concernant la déclaration des accidents et des maladies professionnelles à l'Inspection du travail et des mines, peu importe par ailleurs le mode de transmission qui ne doit pas figurer dans la loi.

La commission reprend cette proposition et elle propose de conférer à cet article la teneur

amendée suivante:

~~"Art. 167. 165 Les articles 162 à 166 sont applicables aux assurés visés à l'article 85 et à leurs employeurs.~~

~~Les données nominatives et statistiques concernant la déclaration des accidents et des maladies professionnelles peuvent être~~ sont ~~communiquées par voie informatique à l'Inspection du travail et des mines."~~

Articles 166 à 169 (abrogés)

Ces articles resteront vacants dans le texte révisé du Code de la sécurité sociale.

* * *

Article 2

Cet article modifie l'article I du Code de la Sécurité sociale concernant l'assurance maladie-maternité.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'autre observation à formuler si ce n'est que le report de l'entrée en vigueur de la loi sous avis entraînera également une adaptation du délai prévu à l'article 1er du Code de la sécurité sociale, premier alinéa, point 9.

Les amendements proposés à l'endroit de cet article découlent d'une part de la nécessité de garder le parallélisme avec l'article 85 sous 5), en transposant à l'assurance maladie la proposition d'étendre l'assurance obligatoire aux personnes participant pour des organisations internationales comme observateurs aux missions officielles d'observation d'élections à l'étranger, ainsi qu'aux personnes remplissant la mission d'observateur dans le cadre d'opérations d'éloignement. (point 16 nouveau à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}).

Par ailleurs, par souci de clarté, il est préférable de prévoir l'affiliation obligatoire des bénéficiaires des nouvelles rentes accident sous un nouveau point 20 plutôt que de l'insérer au point 9 qui concerne les personnes bénéficiant d'une rente au titre de la législation sur les dommages de guerre.

Article 3

Cet article modifie le livre III du Code de la Sécurité sociale concernant l'assurance pension.

Par voie d'amendement, il est proposé d'insérer un point 1° nouveau, portant modification de l'article 170, alinéa 2, ayant pour objet de garder le parallélisme avec l'article 85 sous 5), en transposant à l'assurance pension la proposition d'étendre l'assurance obligatoire aux personnes participant pour des organisations internationales comme observateurs aux missions officielles d'observation d'élections à l'étranger, ainsi qu'aux personnes assistant à la mission d'observateur dans le cadre d'opérations d'éloignement.

La commission précise que ces activités comptent comme périodes effectives d'assurance obligatoire et donc comme périodes de stage, même si les cotisations dues n'ont pas été versées à condition d'avoir fait l'objet d'une déclaration dans un délai de 5 ans.

Le Conseil d'Etat approuve les modifications à apporter au livre III du Code de la sécurité sociale relatif à l'assurance pension. Il observe que l'indication des délais qu'il est prévu d'introduire aux articles 175, alinéa 3, 190, alinéa 1, 228 et 229 du Code est également à adapter, le cas échéant.

Il est tenu compte de cette remarque du Conseil d'Etat dans le texte coordonné.

Article 4

Le Conseil d'Etat relève que dans la mesure où l'article 418, premier alinéa du Code de la sécurité sociale compte déjà 13 points, il y a lieu de compléter cet article par les points « 14 à 16 » au lieu de « 13 à 15 ».

La commission suit cette proposition du Conseil d'Etat dans la mesure où la loi du 13 mai 2008 a complété l'article 418 par les deux points suivants:

12) les avis à fournir à la demande de la Caisse nationale de Santé, notamment en matière de médicaments visés aux articles 22 et 47

13) la constatation du droit aux soins palliatifs.

Pour l'amendement ponctuel au nouveau point 14), il est renvoyé au commentaire de l'amendement de l'article 119.

Article 5

Cet article procède à des changements de terminologie s'imposant à la suite de l'introduction du statut unique.

Articles 6 et 7

Sans observation, sauf que les différentes échéances prévues à ces articles sont reportées au 1^{er} janvier 2011, compte tenu du report de l'entrée en vigueur du projet de loi.

Article 8

Cet article comporte les modifications apportées au Code du travail.

Les représentants gouvernementaux proposent d'insérer un point modificatif nouveau 1° ainsi libellé:

"1° L'article L. 010-1, paragraphe 1, point 14. est modifié comme suit :

« à la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail en général et plus particulièrement aux prescriptions minimales de sécurité et de santé établies par voie de règlement grand-ducal sur base de l'article L. 314-2.»

Cet amendement s'impose dans la mesure où l'abolition des prescriptions de prévention des accidents (cf. articles 162 à 165) entraîne la modification du Code du travail dans ce sens.

Article 9

Cet article apporte des changements à la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement au soutien du développement rural.

Dans le cadre de l'introduction du statut unique pour les salariés du secteur privé avec effet au 1^{er} janvier 2009, la Caisse de maladie agricole a été intégrée dans la Caisse nationale de santé et la Caisse de pension agricole dans la Caisse nationale d'assurance pension. Aussi le point 1 de l'article 9 entendait supprimer les conditions d'affiliation à ces deux caisses dans les définitions de l'exploitant agricole à titre principal et accessoire. Or, la loi du 28 mai

2009 a déjà apporté les mêmes modifications à l'article 2 de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural. Par conséquent, le point 1 de l'article 9 du projet de loi doit être supprimé par voie d'amendement.

La commission se rallie à cette proposition des experts gouvernementaux.

Par ailleurs, différents amendements d'ordre strictement technique ont été apportés à cet article (changement de dénomination du Code des Assurances sociales et adaptation d'une référence).

Article 10

Cet article modifie la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Suivant le Conseil d'Etat, il est de principe que les prestations sociales qui ont pour objet de remplacer une perte de revenu imposable sont également soumises à l'impôt sur le revenu, tandis que les indemnités réparant d'autres préjudices ne le sont pas.

Conformément au régime actuellement en vigueur, les indemnités allouées aux proches d'une victime décédée à la suite d'un accident du travail ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu au motif que ces indemnités ne sont pas destinées à remplacer directement la perte de revenu dans le chef du défunt, mais à compenser les pertes de ressources que le défunt procurait à ses proches. Cette conception est conforme à une jurisprudence remontant à plus d'un siècle.

Comme l'optique des rentes de survie change avec le projet de loi, et que les rentes de survie ayant pour objet d'indemniser une perte de soutien financier sont désormais assimilées à un revenu, il est logique que ce revenu soit également soumis à l'impôt sur le revenu.

La commission se rallie aux vues du Conseil d'Etat suivant lesquelles les articles 10 et 12 du projet de loi sont à interpréter en ce sens que les indemnités basées sur la loi actuelle resteront exonérées de l'impôt sur le revenu.

Ce principe s'appliquera également à des réexamens postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi. L'exonération qui continuera à s'appliquer à ces indemnités ne heurte pas le principe de l'égalité fiscale dans la mesure où elle relève d'une approche juridique fondamentalement distincte.

Sur proposition de l'Administration des Contributions directes l'article 10 prendra la teneur amendée suivante:

Art. 10. Le titre 1er de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifié comme suit :

1° L'article 11, ~~point numéro 1a du titre I^{er}~~ est remplacé comme suit :

« 1a. les prestations suivantes des non-salariés versées par ~~des caisses de maladie~~ la Caisse nationale de santé, la Mutualité des employeurs ou l'Association d'assurance accident :

a) l'indemnité pécuniaire visée aux articles 12 et 101 du Code de la sécurité sociale ;

b) l'indemnité pécuniaire prévue à l'article 52, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale tirée de l'affiliation volontaire;

~~b) c)~~ l'indemnité pécuniaire de maternité visée à l'article 25 du Code de la sécurité sociale ;

~~c) d)~~ l'indemnité visée à l'article 100, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale ; »

~~d) la rente complète, la rente partielle et la rente d'attente visées aux articles 102 à 117 du Code de la sécurité sociale ; »~~

2° Les points a) à d) de l'article 95a du titre 1er sont remplacés comme suit :

- ~~« a) l'indemnité pécuniaire visée aux articles 11 et 101 du Code de la sécurité sociale ;~~
- ~~b) l'indemnité pécuniaire de maternité visée à l'article 25 du Code de la sécurité sociale ;~~
- ~~c) l'indemnité visée aux articles 12, 100, alinéa 2 et 101 du Code de la sécurité sociale et l'indemnité visée sub b) ci-dessus, allouées à des salariés, associés de sociétés de capitaux ou d'organismes à caractère collectif au sens des dispositions régissant l'impôt sur le revenu des collectivités ;~~
- ~~d) la rente complète, la rente partielle et la rente d'attente visées aux articles 102 à 117 du Code de la sécurité sociale. »~~

L'article 95a est remplacé comme suit :

« Les prestations suivantes versées par la Caisse nationale de santé, la Mutualité des employeurs ou l'Association d'assurance accident sont, dans la mesure où elles se substituent à des salaires visés par l'article 95, rangées dans cette catégorie de revenus et ne bénéficient pas de l'exemption prévue par l'article 115, numéro 7 :

- a) l'indemnité pécuniaire visée aux articles 11 et 101 du Code de la sécurité sociale,
- b) l'indemnité pécuniaire de maternité visée à l'article 25 du Code de la sécurité sociale,
- c) l'indemnité pécuniaire visée aux articles 12 et 101 du Code de la sécurité sociale, celle tirée de l'affiliation volontaire prévue à l'article 52, alinéa 2 du même code, l'indemnité visée à l'article 100, alinéa 2 du présent code ainsi que l'indemnité visée sub b) ci-dessus, allouées à des salariés, associés de sociétés de capitaux ou d'organismes à caractère collectif au sens des dispositions régissant l'impôt sur le revenu des collectivités. »

3° L'article 96 (1) du titre 1er est complété par un point 5. libellé comme suit:

~~« 5. les rentes de survie touchées en vertu de l'article 131 du Code de la sécurité sociale. »~~

A l'article 96, alinéa 1er, numéro 2, le point-virgule est remplacé par une virgule et le texte est complété comme suit :

« et les rentes visées à l'article 96a ; »

4° Il est introduit un nouvel article 96a, libellé comme suit :

« Les rentes suivantes ayant pour objet de remplacer une perte de revenu sont considérées comme rentes au sens de l'article 96, alinéa 1er, numéro 2 et ne bénéficient pas de l'exemption prévue par l'article 115, numéro 7 :

- a) la rente complète, la rente partielle et la rente d'attente visées aux articles 102 à 117 du Code de la sécurité sociale ;
 - b) les rentes de survie touchées en vertu de l'article 131 du Code de la sécurité sociale.
- Les dispositions du présent article s'appliquent aux accidents qui surviennent après le 31 décembre 2010 et aux maladies professionnelles déclarées après le 31 décembre 2010. » ;

5° A l'article 115, numéro 7, la référence aux articles « 11, numéro 1a et 95a » est remplacée par une référence aux articles « 11, numéro 1a, 95a et 96a ».

Ces amendements poursuivent deux buts:

1. En ce qui concerne les rentes à servir conformément au présent projet de loi, il y a lieu de tenir compte de certaines spécificités de la loi concernant l'impôt sur le revenu. Bien que les nouvelles indemnités prévues par le projet de loi soient destinées à remplacer une perte de revenu, il y a lieu de les faire ranger, du point de vue fiscal, dans la catégorie des revenus résultant de pensions ou de rentes. Vu leur caractère certain et périodique, ces indemnités ne sont pas à considérer, pour les besoins de l'impôt sur le revenu, comme relevant de la catégorie de revenu qu'elles sont destinées à remplacer. Ainsi le régime fiscal appliqué aux

indemnités pour perte de revenu sera le même pour tous les bénéficiaires et ne variera pas en fonction de certaines contraintes ou facilités liées au revenu d'origine (exemples : forfait pour frais d'obtention et pour frais de déplacement, impôt commercial communal). Les rentes pour perte de revenu ou pour perte de soutien financier sont à ranger dans l'article 96, alinéa 1er, numéro 2 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.). De ce fait, elles sont à soumettre à la retenue d'impôt à la source. Pour des raisons de lisibilité et de parallélisme avec les revenus provenant d'une occupation salariée (art. 95 et 95a L.I.R.), les rentes servies en vertu des articles 102 à 117 et 131 CSS sont plus amplement spécifiées à l'article 96a L.I.R., article nouvellement introduit dans la L.I.R.

2. Les conséquences fiscales de la possibilité d'assurer le versement d'indemnités pécuniaires de maladie aux travailleurs non salariés, suite à la création de la Mutualité des employeurs, n'ont pas été analysées et transposées dans le cadre de la loi du 13 mai 2008. Le texte amendé apporte les clarifications nécessaires en stipulant que les indemnités visées à l'article 52, alinéa 2 CSS et tirées de l'affiliation volontaire prévue à l'article 53, alinéa 2 CSS, sont imposables à l'instar de l'indemnité de maladie visée à l'article 12 CSS.

Article 11 (supprimé)

Le Conseil d'Etat relève que l'article 11 du texte gouvernemental prévoit un changement de la loi budgétaire pour l'exercice 2010 en autorisant le ministre ayant dans ses attributions la sécurité sociale à procéder au courant de l'exercice 2010 à l'engagement de deux fonctionnaires de la carrière supérieure du médecin-conseil pour les besoins du Contrôle médical de la sécurité sociale.

Compte tenu du report de l'entrée en vigueur de la loi, la commission propose par voie d'amendement de supprimer cet article et d'inclure les dispositions afférentes dans la loi budgétaire pour 2011.

Article 11 nouveau

La commission reprend la proposition du Conseil d'Etat d'insérer un article en vue de permettre de citer la future loi par son intitulé abrégé. Cet article deviendra l'article 11 nouveau et sera libellé comme suit:

« **Art. 11.** *La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: « loi du ... portant réforme de l'assurance accident ».* »

Article 12

Cet article concerne la mise en vigueur de la loi.

Les deux chambres professionnelles patronales insistent pour que le nouveau modèle d'organisation ne démarre qu'à partir du 1er janvier 2011 voire même plus tard et non au courant de 2009, comme il a été relevé à l'exposé des motifs. La logique inhérente au projet de réforme veut que la nouvelle formule soit mise en place en parallèle avec la réforme de l'appareil administratif de l'AAA et des nouvelles données au niveau de l'organisation d'un système de classes plus adapté aux réalités du terrain et ce à partir du 1er janvier 2011 au plus tôt.

Le Conseil d'Etat estime qu'en égard à la nécessité impérieuse de prévoir un délai suffisamment long pour permettre aux établissements publics et aux administrations concernées par la réforme d'adapter leurs règles de fonctionnement interne et leurs systèmes informatiques aux impératifs de la loi, il y a lieu de reporter l'entrée en vigueur au

1er janvier 2011, à l'exception des articles 99 et 140 à 147 du Code de la sécurité sociale.

Les représentants gouvernementaux font valoir que, contrairement à ce que laissent entendre les chambres professionnelles patronales, les services administratifs des deux sections de l'AAA ont été réunis depuis une douzaine d'années dans une administration unique qui travaille pour les deux sections tout en tenant une comptabilité séparée pour chacune d'elle. Le comité directeur, nouvellement désigné au cours du premier semestre 2010 et comprenant un représentant des professions agricoles, reprendra les fonctions des organes actuels de la section industrielle et de la section agricole avec effet au 1^{er} juillet 2010. Il lui appartiendra d'élaborer avant la fin de l'année les nouveaux statuts déterminant, conformément à l'article 142 nouveau, les règles de fonctionnement interne, certaines règles en matière de prestations en nature ainsi que les classes de risques y compris pour le secteur primaire. Par ailleurs, le nouveau comité sera appelé à établir le budget de l'Association d'assurance pour 2011 ainsi que les taux de cotisations applicables au cours de cet exercice aux différentes classes de risque.

L'article VIII sous 5 de la loi du 19 décembre 2008 modifiant entre autres la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension a prorogé les mandats des membres des organes de l'Association d'assurance en fonction au 31 décembre 2008 jusqu'au 31 décembre 2009. Aux termes de l'article 139 actuel du Code de la sécurité sociale, les membres du comité directeur ainsi que tous autres délégués de l'AAA « sont élus pour cinq ans et exerceront leur mandat jusqu'à l'entrée en fonctions de leurs successeurs ». L'article 400, alinéa 2 du même code disposent d'une manière générale que « les délégués des organes d'une institution de sécurité sociale restent en fonction jusqu'à l'entrée en fonction de leur successeurs ».

Compte tenu de ces réflexions, la Commission décide d'amender l'alinéa final de l'article 12 comme suit:

"Au cours du mois visé à l'alinéa du présent article Avant le 1^{er} juillet 2010, les chambres professionnelles désignent les délégués des employeurs et les délégués des salariés composant le comité directeur conformément à l'article 143. L'organe ainsi constitué se substitue à partir de cette date aux comités directeurs et aux assemblées générales actuellement en fonctions en ce qui concerne la gestion de la section industrielle et de la section agricole pour l'exercice 2009-l'exercice 2010. Le mandat des membres de ces organes est prolongé jusqu'à la même date."

* * *

Article 153

Suite à une intervention de M. Paul-Henri Meyers plaidant, suite à l'inclusion de la Fonction publique dans le régime général d'Assurance accident, pour la réalisation d'un surplus de solidarité entre les employeurs aux classes de risques différentes, la Commission revient à l'article 153 et après un bref échange de vues décide (avec toutes les voix, M. Xavier Bettel s'abstenant en sa qualité de remplaçant) d'amender l'article 153 comme suit:

"Art. 153. Soixante-quatre pour cent Deux tiers des dépenses courantes sont financés par des cotisations proportionnelles aux revenus cotisables et au coefficient de la classe de risque.

Trente-six pour cent Un tiers des dépenses courantes est sont financés par des cotisations proportionnelles aux revenus cotisables."

La commission souligne que, dans l'hypothèse d'un financement solidaire de 33,33%, l'intégration des agents publics bénéficiant d'un régime de pension spécial dans le régime général d'assurance accident générera des cotisations supplémentaires et entraînera ainsi une baisse généralisée des taux de cotisation des classes de risque existantes.

L'augmentation de la part de financement solidaire de 33,33% à 36% se traduira par une baisse des taux de cotisation les plus élevés incombant aux secteurs économiques à risque important, alors que cette opération n'aura qu'un impact financier minime ou neutre pour les secteurs à faible risque accident.

Suite à une question concernant le placement d'un surplus éventuel en capital, il est précisé que ces réserves sont en général placées à terme de mois en mois auprès d'une banque, étant entendu que l'Association d'assurance accident a également la possibilité de placer jusqu'à la moitié des dépenses de l'exercice antérieur auprès du Fonds de compensation de l'assurance pension.

Suite à une autre question concernant l'implication financière de la réforme, il est précisé par les représentants gouvernementaux que, compte tenu de l'estimation initiale établie par l'IGSS (- économie approximative de 5 millions résultant du projet -) et eu égard aux amendements concernant le barème d'indemnisation intervenus en cours d'instruction législative, on peut prévoir à présent que la réforme se soldera plus ou moins par une opération neutre au plan financier.

*

L'ensemble des amendements adoptés par la commission au cours des dernières réunions seront transmis au Conseil d'Etat et la commission reviendra au projet dès que l'avis complémentaire sera disponible afin de permettre l'évacuation du projet dans un délai rapproché.

Luxembourg, le 3 février 2010

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

La Présidente,
Lydia Mutsch