

N° 5899¹⁰**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

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 modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural;**
- 6. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(15.4.2010)

**1. Intégration des fonctionnaires et employés publics
dans le régime général (amendement 1)**

1. Cet amendement a pour objet d'abolir le régime à part des fonctionnaires et employés publics admis aux régimes de pension spéciaux du secteur public et leurs modalités particulières de financement par l'Etat, les communes et les établissements publics. Cette modification suit une recommandation du Conseil d'Etat, qui dans son avis relatif au projet de loi sur la réforme de l'assurance accident, s'est rallié au Conseil économique et social, qui, dans son avis du 2 octobre 2001 relatif à la réforme de l'assurance accident, se prononçait en faveur de l'intégration des fonctionnaires et employés publics dans le régime général.

2. Le Conseil d'Etat estime en effet que les raisons qui dans le temps ont dicté l'exception au régime général ne sont plus données. Dans l'optique des nouvelles modalités d'indemnisation prévues par le projet de loi, par le biais desquelles le système de l'indemnisation de l'assurance accident s'alignera en grande partie au système d'indemnisation appliqué en droit commun, le maintien du régime spécial des fonctionnaires et employés publics paraît difficilement justifiable.

3. La Chambre des salariés se rallie aux considérations du Conseil d'Etat et de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale de la Chambre des députés.

**2. Extension de la couverture aux observateurs des
élections à l'étranger (amendement 2)**

4. L'amendement en question vise à étendre la couverture de l'assurance accident aux personnes participant, sous l'égide d'organisations internationales, comme observateurs aux missions officielles

d'observation des élections à l'étranger. Le Conseil d'Etat a, dans son avis, considéré que la couverture prévue pour les participants à des opérations pour le maintien de la paix dans le cadre des organisations internationales soit étendue aux personnes participant comme observateurs aux missions d'observation de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) des élections à l'étranger, ainsi qu'aux observateurs de l'exécution d'une mesure d'éloignement.

5. La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale se rallie aux propositions du Conseil d'Etat tout en prévoyant une extension plus large à toutes les personnes participant, sous l'égide d'organisations internationales, comme observateurs aux missions officielles d'observation des élections à l'étranger.

6. Cette modification trouve l'accord de notre Chambre.

3. Définition des actions bénévoles (amendement 7)

7. Cet amendement définit les activités bénévoles suite à l'avis du Conseil d'Etat, qui s'est opposé formellement à la disposition visant à reléguer les conditions de l'exercice d'une activité bénévole, autre que celle au profit des services sociaux agréés par l'Etat, à un règlement grand-ducal.

8. La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale propose d'étendre la couverture de l'assurance accident à toutes les personnes qui à titre bénévole, c'est-à-dire gratuitement, effectuent un travail d'utilité publique dans des organismes qui disposent du statut de service social agréé par l'Etat, conformément aux dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

9. Notre Chambre salue cette précision. Dans son avis du 19 février 2009 relatif au projet de loi sur la réforme de l'assurance accident, elle a d'ailleurs critiqué qu'une définition légale du bénévolat n'existe pas au Luxembourg et demandé par conséquent une telle définition.

4. Les prestations en nature

10. La Chambre des salariés aimerait soulever une problématique qui n'a été abordée ni dans le projet de loi initial, ni dans les amendements. Elle concerne l'indemnisation des dégâts matériels des écoliers, élèves et étudiants.

11. Le 3e alinéa de l'article 99 CSS du projet de loi (article 110, paragraphe (2) actuel) dispose que les personnes visées à l'article 91 sous 1) ne bénéficient de l'indemnisation des dégâts matériels accessoires subis par un véhicule automoteur que dans la mesure où, pour des motifs sérieux et indépendants de leur volonté, ils n'ont pas pu utiliser des transports en commun.

12. La Chambre des salariés fait savoir qu'il est de pratique courante que des élèves et des étudiants utilisent leur voiture, ou un autre moyen de locomotion individuel, pour se rendre à des endroits divers pour prendre part à des activités périscolaires qui deviennent de plus en plus diverses. D'autre part, il faudrait songer aussi aux parents des élèves qui déposent souvent leurs enfants à l'école avant de se rendre à leur travail. Bien que l'article 92 CSS actuel (article 93 nouveau) prévoie qu'un détour est autorisé pour déposer ou reprendre l'enfant qui vit en communauté domestique avec l'assuré, auprès d'une tierce personne à laquelle il est obligé de le confier afin de pouvoir s'adonner à son occupation, il n'est pas certain que le dépôt à l'école satisfasse à ces critères.

13. En outre, le développement de l'Université de Luxembourg, dont les bâtiments seront répartis sur plusieurs campus, obligera de plus en plus d'étudiants à avoir recours à leur moyen de transport individuel, même s'il existe une offre de transport en commun, qui peut toutefois être désavantageuse en raison des horaires.

14. Notre Chambre demande de supprimer cette disposition qui lui semble quelque peu anachronique en raison de l'utilisation de plus en plus répandue des moyens de transport individuels, faute d'une offre spatio-temporelle généralisée des transports publics.

5. Uniformisation de la condition de perte de revenu (amendements 9 et 11)

15. L'amendement à l'article 108 a pour effet d'instituer un seuil unique en cas de perte de revenu de 10% pour salariés et non-salariés, ceci contrairement au projet gouvernemental qui proposait une différenciation entre les deux catégories socioprofessionnelles, à savoir un seuil de 10% de perte de revenu pour les salariés et un seuil minimum de 20% de perte de revenu pour les non-salariés.

16. Le Conseil d'Etat a estimé que si la perte de revenu représente moins de 20%, l'assuré non salarié devrait néanmoins garder la possibilité de se voir attribuer une rente partielle s'il rapporte la preuve que la perte de revenu trouve sa source principale dans les suites de l'accident du travail ou de la maladie professionnelle.

17. La Commission n'a pas voulu suivre le Conseil d'Etat dans ses propositions et vise à fixer un taux de 10% pour tous les assurés.

18. La Chambre des salariés tient à rappeler sa critique fondamentale de l'approche proposée par le Gouvernement qui n'envisage pas la possibilité d'accorder une rente partielle si l'assuré peut prouver que sa perte de revenu est supérieure à 10% en dépit d'une IPP (incapacité partielle permanente) inférieure à 10%. Cette possibilité, envisagée par le CES, n'a pas été retenue dans le projet de loi initial. Notre Chambre demande que la preuve d'une perte de revenu supérieure à 10% soit possible dans le cas d'une IPP inférieure à 10%. De telles situations existent en effet en réalité, le meilleur exemple étant celui d'un musicien professionnel qui perd le petit doigt.

19. Dans ce cas, et en tenant compte de la proposition du Conseil d'Etat, la CSL demande de maintenir les seuils d'IPP à respectivement 10% et 20% pour les salariés et les non-salariés en permettant à tous les assurés de fournir la preuve d'une perte de revenu supérieure à ces seuils.

6. Modifications en matière de l'indemnité pour préjudice physiologique et d'agrément (amendements 14 et 15)

20. En vertu du projet de loi, l'indemnisation de l'incapacité totale de travail est assurée par la prise en charge par l'assurance accident, pendant la même période et dans la même proportion qu'en cas de maladie, de la rémunération que le salarié continue à toucher en cas d'incapacité totale de travail imputable à un accident du travail. C'est pourquoi la Commission de Santé et de Sécurité sociale juge exagéré d'allouer, en plus des prédites prestations, une indemnité substantielle pour préjudice physiologique et d'agrément pour la période temporaire d'incapacité totale temporaire, indemnité substantielle destinée en réalité à indemniser de par son montant élevé des séquelles lourdes définitives.

21. D'autre part, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale propose d'augmenter les valeurs annuelles de l'indemnité pour préjudice physiologique et d'agrément, l'augmentation proposée étant plus sensible pour les taux élevés. Pour un taux de 100%, la hausse de l'indemnité sera de 76,8%.

22. Notre Chambre peut se déclarer d'accord avec cette modification, étant donné que l'abolition de la possibilité d'accorder une indemnité pour préjudice physiologique et d'agrément temporaire est contrebalancée par une hausse appréciable des valeurs annuelles de l'indemnité pour préjudice physiologique et d'agrément définitif.

7. Calcul des rentes partielles en cas d'accidents successifs (amendement 16)

23. Le projet de loi prévoit de n'allouer qu'une seule rente complète ou partielle ou une seule rente d'attente.

24. S'il est vrai qu'il ne peut être alloué qu'une seule rente complète et qu'une seule rente d'attente, il se peut toutefois que plusieurs accidents successifs puissent être indemnisés par des rentes partielles distinctes.

25. D'un point de vue technique, la rente du chef du deuxième accident sera déterminée en prenant en compte le revenu réalisé avant et après le deuxième accident, mais en faisant totalement abstraction de la rente allouée du chef du premier accident. Il en sera de même en cas de survenance d'un troisième accident laissant une perte de revenu indemnisable. Aux deux premières rentes accident s'ajoutera une troisième rente correspondant à la différence du revenu réalisé au cours des 12 mois précédant la survenance du dernier accident et suivant la consolidation des lésions issues de cet accident.

26. Notre Chambre n'a pas d'observations à formuler au sujet de cet amendement.

8. Introduction d'un délai pour la réouverture du dossier (amendement 18)

27. En vue d'éviter la multiplication des demandes de réouverture du dossier et des litiges devant le Conseil arbitral, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale propose de compléter l'alinéa 3 de l'article 126 CSS par une disposition limitant la recevabilité des demandes de réouverture. Elle propose de libeller cette disposition comme suit:

„Sauf fait médical nouveau, la demande n'est pas recevable avant l'expiration d'une année à partir de la notification de la décision visée à l'alinéa 1 ou de celle rejetant une demande de réouverture précédente.“

28. Une disposition similaire existe à l'article 259 CSS relatif au rejet d'une demande en obtention d'une pension d'invalidité.

29. Cet amendement ne suscite pas d'observation particulière de notre Chambre, dans la mesure où il reprend les dispositions applicables dans d'autres domaines de la Sécurité sociale.

9. Modalités de suspension des prestations (amendement 19)

30. Le projet de loi prévoit qu'un règlement grand-ducal peut préciser les conditions et modalités d'octroi, de refus, de révision, de limitation et de retrait des rentes et des autres prestations.

31. La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale propose d'ajouter les modalités de suspension à cette énumération.

32. En outre, l'amendement prévoit une disposition selon laquelle les rentes et l'indemnité pour préjudice physiologique et d'agrément accordées ou liquidées par suite d'une erreur matérielle ne peuvent être supprimées ou réduites qu'à partir du mois qui suit celui de la notification de la décision rectificative. Les prestations octroyées ou liquidées indûment seront récupérées si le bénéficiaire a provoqué leur attribution en alléguant des faits inexacts ou en dissimulant des faits importants ou s'il a omis de signaler de tels faits après l'attribution.

33. Cet amendement n'appelle pas de commentaire de la CSL.

10. Cumul de rente de survie avec des revenus personnels du bénéficiaire (amendement 20)

34. En matière de droits des survivants, le projet de loi propose de prolonger fictivement la carrière de l'assuré décédé sur base du revenu professionnel cotisable réalisé avant l'accident afin que les rentes du conjoint survivant et des orphelins soient remplacées par un élément dans la pension de survie. Les survivants auront droit à une rente de survie, qui ensemble avec la pension de survie atteint le niveau de la pension de survie qu'ils auraient obtenue si l'assuré avait continué à cotiser jusqu'à l'âge de 65 ans.

35. Toutefois, les rentes de survie au titre de l'assurance accident conserveront un caractère autonome; elles ne sont pas intégrées dans la pension de survie.

36. Cette innovation aura pour effet que, dorénavant, les survivants pourront cumuler la pension et la rente qui leur seront versées ensemble par l'organisme de pension qui y opérera les retenues fiscales et sociales.

37. Si le nouveau mode de calcul permettra de renoncer à l'application des dispositions anticumul actuelles entre rente de survie et pension de survie (article 228 CSS), la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale propose cependant de maintenir les dispositions anticumul en cas de revenu personnel du bénéficiaire de la rente de survie (article 229 CSS).

38. Cette précision ne soulève pas d'observations de la CSL.

11. Augmentation de la part du financement solidaire à 36% (amendement 26)

39. La partie des dépenses à prendre en charge indépendamment de la classe de risque à laquelle elles appartiennent (actuellement 25%) passerait à 36%, au lieu des 33,33% prévus dans le projet de loi. Cette augmentation 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.

40. Cette disposition trouve l'accord de notre Chambre qui rappelle toutefois que l'avant-projet de loi visait à augmenter ce taux à 50% et qu'un taux unique était évoqué lors des discussions menant au statut unique des salariés.

12. Définition exhaustive de la liste des revenus de remplacement exclus de l'assiette de cotisation de l'assurance accident (amendement 27)

41. 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 pour l'assurance accident. Le projet de loi énumère certaines prestations telles l'indemnité de chômage complet, les diverses rentes, tout en précisant, par l'insertion du terme „notamment“, que la liste n'est pas limitative, mais exemplative.

42. Selon le Conseil d'Etat, il serait toutefois préférable de désigner et de circonscrire les revenus exclus de l'assiette cotisable pour éviter toute insécurité juridique.

43. C'est pourquoi l'indemnité de compensation en cas de chômage partiel est ajoutée à la liste.

44. Cet amendement ne suscite pas d'observation particulière de notre Chambre.

13. Le rôle réformé de l'AAA dans la politique de prévention des accidents (amendements 30 à 35)

13.1. Une perte inacceptable du pouvoir de sanction de l'AAA

45. Le projet de loi initial avait maintenu le système actuel relatif à l'élaboration de règlements de prévention et la surveillance de leur application par l'AAA (Association d'assurance contre les accidents).

46. Or, suite à l'avis du Conseil d'Etat du 14 juillet 2009, la Commission parlementaire dépasse par ses propositions modificatives les préconisations de clarification avancées par le Conseil d'Etat en transformant les prescriptions de prévention actuelles en simples recommandations, entraînant la perte du pouvoir de sanction de l'AAA.

47. Le texte proposé des amendements est de la teneur suivante:

Chapitre VII.– Prévention

Art. 162 161. *L'Association d'assurance accident a pour mission de prévenir les risques professionnels des assurés. A cet effet, elle se donne les moyens lui permettant notamment:*

- *d'analyser les causes des accidents et maladies professionnelles;*
- *de constater l'exposition aux risques professionnels;*
- *de développer et de coordonner la prévention des risques professionnels;*
- *d'informer, de conseiller et de former les assurés et les employeurs en matière de sécurité et de santé au travail;*
- *d'encourager les efforts particuliers des employeurs en matière de prévention;*
- *d'établir des recommandations de prévention;*
- *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. Les moyens organisationnels et financiers pour assurer les missions en matière de prévention sont définis par les statuts de l'Association d'assurance accident.*

Art. 163 162. *Les employeurs et leurs salariées 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 ses 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 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.*

Art. 164 163. *Pour l'élaboration des règlements de prévention, l'Association d'assurance accident peut recourir à des experts et demander la collaboration de l'Inspection du travail et des mines et de la Direction de la santé. Dans le cadre de la mise en oeuvre d'une stratégie globale de gestion de la sécurité et de la santé sur les lieux de travail et pour l'élaboration des recommandations de prévention, l'Association d'assurance accident peut recourir à des experts. Elle collabore avec l'Inspection du travail et des mines, le Service national de la sécurité dans la fonction publique et la Direction de la santé.*

Les règlements recommandations de prévention sont portées à la connaissance des employeurs par tout moyen approprié. Ces derniers en informent leurs salariés dans la mesure où ils sont concernés.

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.

Art. 165. *En cas d'inobservation des règlements de prévention prévus à l'article 163, l'Association d'assurance accident peut prononcer une amende d'ordre de deux cents cinquante à dix mille euros à l'encontre des employeurs et de cinquante à trois cents euros à l'encontre des assurés.*

Art. 166. *La surveillance des employeurs et des assurés en ce qui concerne le respect des règlements de prévention est exercée par les fonctionnaires et employés statutaires de l'Association d'assurance accident assermentés conformément à l'article 411.*

Les agents assermentés visés à l'alinéa premier doivent, dans l'exercice de leur mission de contrôle et de surveillance, être munis de leur carte de légitimation qu'ils présentent sur demande. Dans l'exercice de leur mission, ils ont le droit notamment:

- *d'accéder, de visiter et de contrôler les lieux de travail et terrains d'entreprise sans avertissement préalable obligatoire;*

- ~~de contrôler les équipements de travail et les équipements de protection individuelle ainsi que leur utilisation adéquate;~~
- ~~d'analyser la cause des accidents et des maladies professionnelles;~~
- ~~d'effectuer ou de faire effectuer des mesurages de nature technique afin de vérifier la conformité des installations avec les règlements de prévention;~~
- ~~d'emporter ou de faire emporter aux fins d'analyses des échantillons des matières et substances utilisées ou manipulées, pourvu que l'employeur ou son représentant en soit averti.~~

Art. 164. Les fonctionnaires et employés publics de l'Association d'assurance accident, assés conforméent à l'article 411, sont autorisés à procéder conforméent 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.

48. La Chambre des salariés s'oppose formellement à la démarche telle qu'elle est prévue par le nouveau texte amendé, consistant à priver l'AAA purement et simplement d'une de ses principales compétences par le retrait de son pouvoir tant normatif que répressif en matière de prévention des accidents.

49. Notre Chambre professionnelle est d'avis que la formulation actuelle des amendements parlementaires fait état d'une solution de facilité, totalement démesurée par rapport à l'objectif recherché.

50. La solution retenue est susceptible d'anéantir le fondement de l'édifice à la base du régime de la prévention des accidents ayant néanmoins fait ses preuves depuis plusieurs décennies.

51. Les amendements parlementaires entendent en effet aller au-delà des préconisations et arguments avancés par le Conseil d'Etat en transformant radicalement la nature juridique des prescriptions de prévention émises par l'AAA en simples recommandations avec comme corollaire la suppression de toute compétence répressive dans le chef de cette institution.

52. Notre Chambre ne saurait accepter cette mise à l'écart presque arbitraire de l'AAA, réduisant de facto sa fonction en matière de prévention des accidents à quelques missions purement consultatives et informatives et en maintenant simplement son rôle d'indemnisation des conséquences financières de la politique de prévention des accidents organisée et menée quasiment à son insu.

53. Le principal atout du système actuel consiste justement dans la bipolarité sur laquelle est assis le fonctionnement de l'AAA: en effet, l'harmonieuse complémentarité entre les missions de prévention et d'indemnisation garantit la prise en charge globale des risques liés aux accidents, partant des efforts employés en vue de leur prévention optimale jusqu'à l'indemnisation des conséquences dommageables en cas de survenance d'accident.

54. Etant entendu que la Chambre des salariés s'associe aux développements et explications du Conseil d'Etat dans le cadre de ses oppositions formelles au texte initial, démontrant effectivement la nécessité d'opérer des changements au système en vigueur, elle estime néanmoins qu'une telle refonte ne saurait se faire aux seuls dépens de l'acteur principal, l'AAA, qui risque de devenir l'unique perdant, à savoir la victime rationalisée de la tentative consistant à remédier à l'imbroglio législatif des compétences et normes applicables au domaine de la sécurité au travail et plus particulièrement en matière de prévention des accidents.

13.2. Une implication remodelée de l'AAA dans la prévention des accidents

55. Dans le souci primordial d'efficacité et de praticabilité du système, la Chambre des salariés propose actuellement un agencement plus nuancé de la réforme pour le cas où la direction envisagée par les amendements parlementaires devrait être maintenue:

13.2.1. *Compilation des prescriptions actuellement en vigueur dans un règlement grand-ducal à déclarer d'obligation générale*

56. Tout d'abord, afin de garantir la préservation de la situation acquise sur le plan normatif, notre Chambre professionnelle estime qu'il est utile, voire même indispensable de faire renaître et d'actualiser l'initiative de l'exécutif, d'ailleurs approuvée par le Conseil d'Etat, ayant eu pour objet de publier les prescriptions révisées de prévention des accidents telles qu'éditées par l'AAA par règlement grand-ducal (projet de règlement grand-ducal transmis le 18 décembre 2003 au Conseil d'Etat, avisé le 14 juin 2005, mais jamais pris). Ledit règlement grand-ducal devrait en outre être déclaré d'obligation générale.

13.2.2. *Association de l'AAA au processus d'élaboration et de contrôle des normes contraignantes futures*

57. Ensuite, il conviendrait de faire suivre la métamorphose des prescriptions obligatoires de l'AAA en de simples recommandations dépourvues de tout effet contraignant d'alternatives et de mécanismes de garantie, assurant l'efficacité et la performance de la prévention des accidents.

58. Cet objectif ne pourra, de l'avis de la Chambre des salariés, être atteint que si l'implication active et effective de l'AAA dans le processus d'élaboration et de contrôle des règles de prévention reste maintenue, quitte à ce que le déroulement procédural de la prise en compte du savoir-faire et de l'expérience de cette institution soit remodelé.

59. Est ainsi concevable une approche institutionnalisée regroupant au sein d'une structure – déjà existante¹ ou à créer – les compétences combinées des acteurs concernés, dont l'AAA, en vue d'élaborer pour l'avenir les règles contraignantes destinées à régir la prévention des accidents. La base légale pour ces prescriptions de prévention pourrait être l'article 314-2 du Code du Travail qui stipule que „les mesures d'exécution d'ordre technique découlant du présent titre 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“.

60. Dans cet ordre d'idées, le présent projet de loi devrait prévoir une claire détermination et répartition des compétences respectives des acteurs impliqués ainsi que les grandes lignes du processus décisionnel (p. ex. droit d'initiative, procédure de décision, etc.) au sein de cette structure. Un règlement grand-ducal pourrait s'adonner aux autres détails ainsi qu'aux règles de composition et de fonctionnement de ladite structure.

61. Une telle conception s'inscrirait dans la logique avancée par le Conseil d'Etat (idée d'ailleurs reprise par la commission parlementaire) qui estime dans son avis du 14 juillet 2009 que la collaboration de l'AAA avec l'Inspection du travail et des mines ne devrait pas se limiter à l'élaboration des règlements de prévention, mais devrait inclure l'élaboration d'une stratégie globale en matière de santé et de sécurité et propose dès lors l'intégration dans le texte du projet de loi du libellé suivant:

„Dans le cadre de la mise en oeuvre d'une stratégie globale de gestion de la santé et de la sécurité sur les lieux de travail et pour l'élaboration des règlements de prévention, l'Association d'assurance accident peut recourir à des experts. Elle collabore avec l'Inspection du travail et des mines, le Service national de la sécurité dans la fonction publique et la Direction de la santé.“

¹ p. ex. le „Comité de coordination du système national d'inspection du monde du travail“ chargé de l'organisation des collaborations et des synergies entre les administrations compétentes pour le monde du travail, dans le but d'une politique commune de contrôle, de prévention et d'organisation. Ledit comité serait composé de l'Inspection du travail et des mines, de la Division de la santé au travail, de l'Administration des douanes et accises, du Service national de la sécurité dans la fonction publique et de l'Association d'assurance accident ou le „comité de coordination pour la sécurité et la santé des travailleurs au travail“. Ces deux comités ont été désignés par le législateur mais pas encore constitués à ce jour par le pouvoir exécutif.

62. Le maintien du pouvoir normatif permettant l'élaboration et l'émission de prescriptions de prévention des accidents par l'AAA en concertation avec les autres acteurs concernés devrait également entraîner son association effective au système de répression en cas de non-respect desdites règles par leurs destinataires. Les modalités, le fonctionnement, le contenu et l'étendue dudit mécanisme de contrôle et de sanction devraient être spécifiés au titre du présent projet de loi. Les dispositions relatives aux missions de contrôle en matière de sécurité et de santé au travail seraient de nature à pouvoir servir de base légale pouvant englober ce système.

63. Le réajustement de l'implication de l'AAA au processus d'élaboration des prescriptions obligatoires et aux mécanismes de contrôle sanctionnant le respect desdites règles devrait permettre, de l'avis de la Chambre des salariés, de se rapprocher des principales facettes du but poursuivi par la réforme. Peuvent ainsi être évités les risques patents d'inconstitutionnalité du présent projet de loi et une partie des problèmes d'incompatibilité entre diverses dispositions légales existantes, d'une part, et assurée une certaine simplification du système de prévention des accidents, tout en préservant son efficacité, d'autre part.

13.3. Mission complémentaire d'information et de recommandation de l'AAA en matière de prévention des accidents

64. Accessoirement à cette participation à l'élaboration et la mise en oeuvre des prescriptions contraignantes, l'AAA dispose de l'autonomie d'action en vue de l'émission de toutes sortes de recommandations intéressant le domaine de la prévention des accidents.

65. Ce n'est que sous la prémisse de la prise en considération de la présente proposition alternative que la Chambre des salariés acquiesce au changement de la nature juridique des textes édités par l'AAA.

14. Modification des dispositions relatives au système bonus-malus (amendement 28)

66. Dans son avis du 19 février 2009 relatif au projet de loi sur la réforme de l'assurance accident, la CSL a accueilli favorablement l'introduction obligatoire d'un système bonus-malus afin de récompenser ou de pénaliser les entreprises suivant le nombre, la gravité ou les charges des accidents survenus dans chaque entreprise au cours d'une période d'observation récente, à l'exclusion des accidents de trajet et des maladies professionnelles sur lesquels l'employeur a moins d'emprise.

67. Si la CSL partage le souci du Conseil d'Etat exprimé dans son avis du 14 juillet 2009 que le texte initial du projet de loi reste trop vague à tel point qu'il viole 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“ et qu'il incombe par conséquent de préciser les principes des modalités pour fixer le taux de cotisation dans le corps même de la loi et non pas dans un règlement grand-ducal, elle ne peut partager ni la réticence du Conseil d'Etat qui évoque la complexité „inévitable“ de l'introduction d'un système „bonus-malus“ ni la solution de facilité adoptée par la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale dans ses amendements du 4 février 2010 proposant à rendre un tel système facultatif.

68. Le Conseil d'Etat – à l'instar des chambres patronales – soulève la complexité de l'introduction d'un système bonus-malus au motif qu'aucune des variantes ou modèles produits par l'AAA n'a trouvé l'accord même des employeurs.

69. Ceci n'est cependant pas étonnant alors que les employeurs ont seul le pouvoir de décision au sein de l'AAA pour décider un changement de régime des modalités pour fixer le taux de cotisation et qu'ils n'ont aucun intérêt à introduire un tel régime puisqu'il est susceptible de mécontenter toujours une partie des fédérations ou associations d'entreprises.

70. Aux yeux de notre chambre, il n'existe pas d'impossibilité matérielle pour élaborer et introduire un tel système bonus-malus, mais bien un manque de volonté commune de l'ensemble des fédérations d'entreprises.

71. Voilà pourquoi il incombe au législateur – comme le texte initial du projet de loi le prévoit – d'introduire obligatoirement un tel système ayant pour objet de responsabiliser davantage les entreprises et de les inciter à mettre en oeuvre tous les moyens de prévention afin de diminuer le nombre des accidents de travail en progression constante depuis des années et de diminuer les dépenses non seulement pour l'AAA, mais également pour la société toute entière (perte d'un être humain, préjudice pour les ayants droit, réorganisation pour les entreprises, atteinte à l'image de l'entreprise, encadrement matériel et psychologique pour les victimes etc.).

72. L'argument soulevé par la Chambre de commerce et la Chambre des métiers selon lequel un tel système existerait déjà du fait que les entreprises doivent d'ores et déjà prendre en charge 20% du coût de la rémunération en cas de maladie des salariés pendant la période où les employeurs doivent continuer la rémunération n'est pas pertinent non plus alors que la prise en charge, la durée de la prise en charge ainsi que la nature des prestations de l'assurance maladie ne sont pas identiques à celles de l'assurance accident.

73. Subsidiairement il y a lieu de rappeler que la prétendue pénalité de 20% de la rémunération résultant d'un remboursement de seulement 80% du coût de la rémunération par la Mutualité aux entreprises en cas de maladie des salariés n'est pas entièrement à charge des entreprises affiliées à la Mutualité alors que celle-ci est financée à côté des cotisations payées par les entreprises, également par une participation de l'Etat de 0,3% de la masse cotisable des entreprises (à partir de 2014) ainsi que par la surprime (différentiel du taux de cotisation) qui ne disparaîtra qu'en 2014.

74. Pour toutes ces raisons la CSL ne peut que répéter sa revendication pour l'introduction obligatoire d'un système bonus-malus tel qu'il a été prévu au projet de loi initial et ne pourra accepter une introduction facultative d'un tel système comme le propose la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale dans ses amendements du 4 février 2010.

15. Dispositions fiscales (amendement 42)

75. Cet amendement vise à modifier le projet de loi dans trois domaines:

76. Il précise d'abord 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.

77. 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.

78. 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.

79. 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.

80. 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.

81. 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.

82. Les conséquences fiscales de la possibilité d'assurer le versement d'indemnités pécuniaires de maladie aux travailleurs non salariés lors de la suspension de l'indemnité pécuniaire de maladie, 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 sur le statut unique. L'amendement apporte les clarifications nécessaires en disposant que les indemnités versées aux travailleurs non salariés tirées de l'affiliation volontaire à la Mutualité des employeurs sont imposables à l'instar de l'indemnité pécuniaire de maladie versée aux non-salariés (article 12 CSS).

83. Ces dispositions trouvent l'accord de la Chambre des salariés.

16. Entrée en vigueur (amendement 44)

84. Avant le 1er juillet 2010, les chambres professionnelles devront désigner les délégués des employeurs et les délégués des salariés composant le comité directeur. L'organe ainsi constitué se substituera 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 2010. Le mandat des membres de ces organes est prolongé jusqu'à la même date.

85. Notre Chambre approuve cette adaptation de la date d'entrée en vigueur.

Luxembourg, le 15 avril 2010

Pour la Chambre des Salariés,

La Direction,
René PIZZAFERRI
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

Entré au greffe le 22 avril 2010

