

Luxembourg, le 2 novembre 2004

Objet: Projet de règlement grand-ducal portant publication au Mémorial des prescriptions de prévention des accidents telles qu'éditées par l'Association d'assurance contre les accidents. (2793 AFR)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Par sa lettre du 19 janvier 2004, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de règlement grand-ducal élargé.

Le projet de règlement grand-ducal a pour objet d'assurer l'application territoriale des prescriptions de prévention des accidents éditées par l'Association d'assurance contre les accidents, dans le but notamment de prévenir d'éventuels dumpings sécuritaires et d'assurer le traitement égalitaire entre entreprises luxembourgeoises et entreprises étrangères, notamment dans le cadre de détachements de travailleurs étrangers vers le Luxembourg conformément à la loi du 20 décembre 2002 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services ainsi que dans le cadre de prestations de services réalisées par des entreprises étrangères sur le territoire luxembourgeois.

Le projet de règlement grand-ducal est pris sur base de l'article 1^{er} paragraphe (1) point 14 de la loi du 20 décembre 2002 portant 1) Transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services; 2) Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail.

La loi du 20 décembre 2002 sur le détachement des travailleurs et le contrôle de l'application du droit de travail transpose la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

La directive qui pose le principe de l'application d'un noyau dur de règles impératives de protection, en vigueur dans l'Etat d'accueil, au travailleur détaché, a pour but de contribuer à l'abolition entre les Etats membres de l'Union européenne, des obstacles à la libre circulation des personnes et des services et s'inscrit donc dans la réalisation du Marché Intérieur.

La Chambre de Commerce adhère entièrement à ces objectifs d'application territoriale des prescriptions de prévention des accidents établies par l'Association d'assurance contre les accidents. Elle comprend la nécessité et l'utilité du projet de

règlement grand-ducal sous avis eu égard à la nécessaire publication des prescriptions de prévention des accidents afin de les rendre opposables aux entreprises non affiliées à l'Association d'assurances contre les accidents. L'article 1^{er} paragraphe 14 de la loi précitée du 20 décembre 2002 pose le principe de l'application territoriale desdites prescriptions de prévention des accidents.

L'article 1^{er} paragraphe (1) point 14 dispose en effet que « *constituent des dispositions de police relevant de l'ordre public national, en ce qui concerne notamment les dispositions d'ordre conventionnel ou contractuel conformément aux termes de la loi du 27 mars 1986 portant approbation de la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, et sont comme telles applicables à tous les travailleurs exerçant une activité sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y compris ceux qui font l'objet d'un détachement temporaire, quelle que soit sa durée ou sa nature, toutes les dispositions légales, réglementaires, administratives, ainsi que celles résultant de conventions collectives déclarées d'obligation générale ou d'une décision d'arbitrage ayant un champ d'application similaire à celui des conventions collectives d'obligation générale, ayant trait: (...)*

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

L'article 154 du Code des assurances sociales dispose que « *L'association peut édicter pour toutes entreprises, pour certaines branches d'industrie ou pour certains genres de travail des règlements:*

- 1. sur les mesures à prendre par les employeurs occupant des personnes assurées, en vertu du présent titre, en vue de prévenir les accidents et de protéger la vie et la santé des assurés, sous peine de voir frapper par le comité-directeur les contrevenants d'une amende d'ordre de 247,89 EUR à 9.915,74 EUR. Un délai convenable sera accordé aux membres pour pouvoir exécuter les mesures prescrites;*
- 2. sur les précautions à observer dans les exploitations par les assurés à l'effet d'éviter les accidents, sous peine d'une amende d'ordre de 61,97 EUR à 371,84 EUR à prononcer par le comité-directeur de l'association à charge des contrevenants. Pour l'assuré chargé de la surveillance et de l'exécution d'un travail et responsable de ce fait de l'observation des mesures de sécurité afférentes prescrites, l'amende d'ordre sera de 123,95 EUR à 1.239,47 EUR. Les amendes d'ordre à charge de l'assuré sont prononcées au bénéfice de la caisse de maladie à laquelle celui-ci est affilié, ou, si l'assuré ne fait pas partie d'une caisse de maladie, au bénéfice du bureau de bienfaisance de son domicile.*

(3) Les règlements susvisés sont soumis à l'approbation du Gouvernement et portés ensuite à la connaissance des officiers de police judiciaire et des employeurs. Ces derniers les porteront, pour autant qu'ils concernent leur exploitation ou leur activité, à la connaissance des assurés ».

Les prescriptions édictées par l'Assurance contre les accidents, ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des entreprises prestant des services au Luxembourg ainsi qu'à l'ensemble des travailleurs exerçant au Luxembourg contre rémunération une activité professionnelle, que ces travailleurs soient assurés au Luxembourg ou à l'étranger. Les organismes de sécurité sociale sont ainsi en droit d'édicter des normes opposables aux entreprises affiliées. La Chambre de Commerce comprend que, pour

que ce pouvoir normatif puisse s'exercer et s'appliquer au-delà du cercle des affiliés de l'Association d'assurance contre les accidents, une publication officielle des prescriptions de prévention est indispensable.

La Chambre de Commerce s'interroge toutefois sur la légalité de la publication sous forme de règlement grand-ducal.

D'abord, elle se demande si l'article 1^{er} paragraphe (1), point 14, constitue une base légale suffisante pour la publication des prescriptions en cause par voie de règlement grand-ducal.

Ensuite, la Chambre de Commerce se pose la question si une publication par voie de règlement grand-ducal obéit aux exigences de clarté et de transparence dictées par le principe de la légalité des peines. Le dispositif normatif en la matière serait en effet constitué par :

- une disposition légale, à savoir l'article 154 du Code des Assurances Sociales, conférant à l'Association des assurances contre les accidents le pouvoir d'édicter des mesures de prévention, susceptibles d'être sanctionnées le cas échéant par des amendes;
- un règlement grand-ducal portant publication des mesures en cause, et
- une disposition légale, à savoir l'article 1^{er} paragraphe (1), point 14, de la loi du 20 décembre 2002, déclarant lesdites prescriptions préventives d'ordre public, et,
- de façon plus générale, la loi du 20 décembre 2002 et la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du Travail et des Mines, en ce qui concerne le contrôle de l'application des dispositions en cause.

Au-delà de cet imbroglio législatif il reste la question de savoir si le principe de la légalité des peines permet une qualification de l'incrimination par un organisme social et la publication de celle-ci par voie de règlement grand-ducal, alors qu'aux termes de l'article 14 de la Constitution « *nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu d'une loi* ».

En effet, les organismes sociaux ne sont « *pas souverains, mais ils restent soumis à l'ordre juridique général qui leur est imposé par l'Etat* »¹.

Le principe de la légalité des peines prévoit par ailleurs que « *tant l'incrimination que la peine doivent être prévues par la loi* ». La notion de *peine* « *peut recevoir une acception large quelque soit la nature de l'incrimination : pénale, disciplinaire, administrative ou civile (...)* »². Cette acception large de la notion de peine a par ailleurs été retenue dans un arrêt de la Cour constitutionnelle du 22 mars 2002 statuant qu'« *en droit disciplinaire la légalité des peines suit les principes généraux du droit pénal et doit en observer les mêmes exigences constitutionnelles de base* »³.

En ce qui concerne la notion de *loi*, il semble qu'il y ait lieu de l'interpréter au sens strict, c'est-à-dire d'acte émanant du pouvoir législatif. Même s'il a été admis que « *le Grand-Duc peut prolonger la volonté du législateur, mais non y substituer sa*

¹ voir en ce sens Pierre Pescatore, Introduction à la science du droit

² Droit pénal général luxembourgeois, D. Spielmann et A. Spielmann, Bruylant 2002, p. 93

³ Cour constit., arrêt no. 12/02 du 22 mars 2002, Stein c/ Union des Caisses de maladie

propre volonté »⁴, le Conseil d'Etat semble avoir amorcé une nouvelle tendance, plus sévère. En effet, dans le cadre de son avis du 8 décembre 1998 (Doc. parl. no. 4488-1, p.1-2) relatif au projet de loi no. 4488 portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières, le Conseil d'Etat s'est exprimé comme suit : « Le Conseil d'Etat voudrait toutefois revenir dans le cadre de l'examen du présent projet de loi sur les principes qui régissent le pouvoir réglementaire du Grand-Duc qui dans sa portée est déterminé par les articles 36, 37, alinéa 4 et 32, alinéa 3 de la Constitution. Il tient à rappeler dans ce contexte qu'en matière d'exécution des lois le pouvoir réglementaire du Grand-Duc a deux sources: La première est de droit commun, à savoir l'exécution des actes de souveraineté, lois et traités internationaux: cette source est créée par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution qui donnent au Grand-Duc un pouvoir général de prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois et des traités. Ce pouvoir conféré directement et expressément, et dont l'exercice est subordonné à l'existence préalable des lois à exécuter, est le pouvoir réglementaire d'exécution. La seconde source du pouvoir réglementaire a un caractère exceptionnel. Le projet de loi sous avis tombe dans cette catégorie. Ce sont les habilitations législatives fondées sur l'article 32, alinéa 3 de la Constitution qui dispose que le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois et qui permettent ainsi au législateur de conférer certaines attributions réglementaires au Grand-Duc. Ce pouvoir, dont l'exercice requiert l'existence préalable d'une loi d'habilitation, est un pouvoir réglementaire d'attribution. »

Et le Conseil d'Etat de continuer à la page 3 du même avis : « *Il est indiscutable qu'au regard de l'article 14 de la Constitution qui dispose que „Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu d'une loi”, la détermination du taux des peines et la qualification des délits sont de la compétence exclusive du législateur. (...) Si, au vu de ces considérations, il peut être admis que la loi habilitante, en déterminant et surtout en fixant les limites des pénalités, se meut dans le cadre de la constitutionnalité, il est toutefois encore indispensable que les incriminations soient également établies par la loi. »*

Enfin, le Conseil précise même qu'il a « *pleinement conscience que dans une loi, qui a pour but d'habiliter le pouvoir exécutif à prendre à l'avenir des mesures d'ordre économique et financier, il est matériellement impossible de pouvoir, eu égard aux matières et aux situations aussi vastes que variées qui peuvent se présenter, de préqualifier même de façon incomplète et approximative les incriminations qui pourraient s'appliquer aux règlements pris en application de la loi. Toutefois il est d'avis que même si le législateur se trouve confronté à une telle impossibilité, cette circonstance ne saurait le dispenser de respecter les principes consacrés par les articles 12 et 14 de la Constitution qui imposent au législateur lui-même de définir les infractions ».*

La Chambre de Commerce n'a pas de remarques quant au fond du projet de règlement grand-ducal sous avis. Toutefois, elle estime nécessaire que les questions soulevées ci-dessus reçoivent une réponse dans un but de sécurité juridique, à la fois au profit des entreprises et des assurés que des organismes sociaux eux-mêmes.

* * * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut, sous réserve des questions soulevées dans le présent avis, approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis.

AFR/PPA

⁴ Droit pénal général luxembourgeois, D. Spielmann et A. Spielmann, Bruylant 2002, p. 94