

Objet: Avant – projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 6 (3) de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac (3096BJO)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Saisine : Ministre de la Santé (11 septembre 2006)

La Chambre de Commerce tout en admettant que les spécifications prévues dans l'Avant-projet relatives à l'installation des systèmes de ventilation, d'extraction et d'épuration sont conformes à la norme européenne EN 13779, critique l'orientation maximaliste privilégiée par le texte sous avis. En raison des seuils élevés retenus, l'application de cette réglementation si elle n'est pas inopérante techniquement est dans tous les cas très coûteuse tant du point de vue énergétique que des investissements à réaliser. A côté de la norme européenne la plus connue, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il y a place pour l'application d'autres normes internationales plus favorables. Afin d'éviter que les investissements envisagés ne soient superflus, elle préconise donc impérativement de recourir à ces normes qui, tout en se situant dans les limites de la norme européenne, sont à son avis plus respectueuses de la disparité des surfaces des locaux commerciaux des établissements visés et de la survie économique du secteur.

Appréciation de l'Avant-projet de règlement grand-ducal:

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	--
Transposition de la directive	n.a
Simplification administrative	--
Impact sur les finances publiques	n.a.

Appréciations:	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

Considérations générales

L'Avant-projet de règlement-grand-ducal (ci-après l' « Avant-projet ») s'inscrit dans le cadre de l'article 6 paragraphe 3 de la loi relative à la lutte antitabac du 11 août 2006 (la « Loi antitabac ») établie dans le but de protéger les non fumeurs contre les désagréments et les risques pour la santé liés à la fumée passive.

Dans ce contexte, il est rappelé que l'approche choisie par le Gouvernement dans la Loi antitabac a été d'étendre l'interdiction de fumer à un certain nombre de lieux publics et en particulier aux établissements de restauration et aux salons de consommation des

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt

Formatted: Right

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt, English (U.S.)

pâtisseries et des boulangeries, conformément au paragraphe 1, alinéa 13 du même article 6.

La Loi antitabac prévoit cependant sous l'article 6 paragraphe 3 une exception à l'interdiction générale de fumer dans les établissements visés en autorisant de fumer dans des espaces fermés et ventilés, spécialement aménagés suivant les prescriptions à prévoir par voie de règlement grand-ducal.

L'Avant-projet a pour objet de fixer les principales caractéristiques techniques auxquelles doivent répondre les systèmes d'extraction et d'épuration d'air dont doivent être équipés les espaces fumeurs afin de limiter au maximum les risques sanitaires liés au tabagisme passif.

Les caractéristiques techniques ou spécifications auxquelles doivent obéir les dispositifs de ventilation, d'extraction et d'épuration de l'air rejeté des espaces fumeurs s'appuient, pour le cas où ces dispositions seraient soit inexistantes soit imprécises, sur les normes techniques européennes « EN », notamment la norme EN 13779, ci-après la « norme EN 13779 », applicable à la ventilation des bâtiments non résidentiels établissant des exigences de performances pour des systèmes de ventilation et de conditionnement d'air, reprise par le Luxembourg et publiée au Mémorial A-26 du 1^{er} mars 2005.

La Chambre de Commerce est d'accord pour reconnaître que la référence à la norme EN 13779 permet de jeter les bases d'une concurrence loyale entre acteurs de la profession.

Elle tient cependant à souligner que les propositions de normes nationales contenues dans l'Avant-projet - qui toutefois ne doivent pas s'écarter de manière excessive des seuils fixés par la norme EN 13779, ce qui est le cas puisqu'elles respectent effectivement les valeurs données par cette norme, devraient néanmoins se situer à des niveaux plus modérés tenant compte de la réalité de la superficie commerciale moyenne des locaux. Par conséquent, l'adoption de normes nationales, certes conformes à la réglementation européenne, mais fixées au seuil maximum de cette norme, ne se justifie pas économiquement, alors qu'elle ne tient pas compte des réalités et exigences commerciales.

De ce point de vue, la Chambre de Commerce déplore vivement que l'Avant-projet fasse fi de la nécessité et de la possibilité pour les entreprises visées de rentabiliser les investissements en question. En effet, elle admet volontiers que l'application et l'utilisation des normes en général constituent une contrainte mais pourraient dans le contexte de la Loi antitabac a priori être justifiées dans la mesure où concrètement, ces normes sont instaurées dans l'Avant-projet en vue de protéger la santé de la clientèle et des personnels des établissements du secteur HORECA, en application de l'article 16 paragraphe 3 de la Loi antitabac modifiant l'article 5 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail.

Or, premièrement, elle est d'avis que cette contrainte n'apporte en l'espèce aucune valeur ajoutée tant du point de vue de la réalisation technique, eu égard à la viabilité des valeurs retenues relatives aux spécifications techniques majeures de l'Avant-projet que de celui de leur efficacité opérationnelle.

Deuxièmement, les établissements visés ne disposent pas de la couverture financière suffisante pour supporter la charge supplémentaire résultant des investissements auxquels ils devront faire face.

Troisièmement - point le plus sensible, ces normes mettent en situation de difficulté concurrentielle le secteur HORECA par rapport aux restaurants des pays limitrophes qui seront en mesure de bénéficier de coûts d'installation des systèmes d'extraction et de purification de l'air nettement plus avantageux de la part de leurs artisans qu'au Luxembourg.

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt

Formatted: Right

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt, English (U.S.)

En dernier lieu, ces normes menacent le principe d'égalité de traitement qui doit être maintenu coûte que coûte entre établissements compte tenu de la diversité de taille et de chiffres d'affaires des entreprises en présence sur le marché. Par conséquent, pour ceux des établissements qui seront en mesure d'envisager lesdits investissements, la Chambre de Commerce déplore que leur rentabilisation ne puisse à son avis s'appréhender sans une inévitable répercussion à la hausse des prix pratiqués, au détriment du consommateur.

Commentaire des articles

Concernant l'article 3 paragraphe 3 - Système de ventilation - Taux d'occupation

Cette disposition prévoit que le taux maximal d'occupation à l'intérieur des espaces fumeurs devra être tel que chaque occupant dispose d'au moins 3 m² de surface par fumeur.

La Chambre de Commerce considère que cette disposition est en l'occurrence inappropriée et s'y oppose énergiquement. En effet, si on raisonne sur la base d'une moyenne de vingt fumeurs susceptibles d'occuper un espace fumeur et si l'on considère par ailleurs l'exigence de taux d'occupation susvisée, la surface totale qui serait exigée dans cette hypothèse pour recevoir le nombre de fumeurs serait par conséquent de soixante m². Cette spécification étant rapportée à l'exigence d'un espace fumeur ne pouvant excéder le quart de la superficie du local prévue au terme de l'article 6 paragraphe 3 alinéas 1 & 2 de la Loi antitabac, il convient par conséquent de conclure que la surface totale du local devrait atteindre au minimum deux cent quarante m².

D'autre part, l'analyse du secteur de la restauration révèle que quatre-vingt dix pour cent des restaurants disposent d'une surface commerciale évaluée entre cent vingt et cent cinquante m². La Chambre de Commerce conclut donc que le taux d'occupation par personne de trois m² dans les fumoirs requis par l'Avant-projet n'est pas réaliste.

Nonobstant les remarques qui précèdent, la Chambre de Commerce souscrit aux préoccupations légitimes des auteurs de l'Avant-projet désireux de définir les critères permettant de ménager dans les pièces séparées une ventilation efficace et de respecter des critères de confort satisfaisants. Elle considère cependant que la norme nationale prévue dans le dispositif s'inscrit certes en conformité avec la norme EN 13779 qui prévoit comme critère de zone d'occupation dans les restaurants, une plage type comprise entre 1,2 m² et 5 m² par personne. Elle est toutefois d'avis qu'un taux d'occupation d'une personne par surface de 1,5 m² serait plus approprié pour s'ajuster à la réalité de la taille moyenne des locaux commerciaux des restaurants du Grand-duché actifs sur le marché.

Sous peine de rendre l'application de cette spécification impraticable, la Chambre de Commerce exhorte les auteurs du présent dispositif à assouplir cette exigence et suggère de ramener le taux d'occupation par personne à celui d'une surface comprise entre 1 et 1,50 m².

Concernant l'article 3 paragraphe 4 – Système de ventilation - Environnement acoustique

Cette disposition n'appelle aucun commentaire particulier de la part de la Chambre de Commerce. Elle relève que la norme européenne EN 13799 définissant les émissions acoustiques admissibles que le système de ventilation ou de climatisation peut transmettre aux locaux des zones fumeurs, recommande que celles-ci soient situées pour les salles de restaurant dans une moyenne comprise entre 35/45/50 décibels (dB). L'Avant-projet fixant un seuil inférieur à 45 dB est donc en conformité avec cette norme.

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt

Formatted: Right

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt, English (U.S.)

Concernant l'article 4 - Systèmes d'extraction

D'une manière générale, la Chambre de Commerce considère que le système d'extraction de l'air vicié prévu par cette disposition correspond à une approche rétrograde par rapport aux techniques actuelles. D'une part, extraire l'air vicié est synonyme de pertes d'énergie très importantes, opération qui contraindra les restaurateurs à d'incontournables investissements très conséquents. Autre inconvénient substantiel, l'adoption de systèmes d'extraction de l'air impliquera la floraison et la multiplication de cheminées d'évacuation d'air sur les toits.

Concernant l'article 4 paragraphe 2- Systèmes d'extraction - Débit d'air

Afin d'évacuer l'air vicié, il est prévu de faire application du taux d'air neuf par personne correspondant à la norme EN 13799. Corrélativement, un seuil minimum de 144 m³ par seconde minute est fixé pour le débit d'air correspondant à cette opération d'extraction et de renouvellement de l'air.

D'un point de vue technique, s'agissant du taux d'air neuf précité, la Chambre de Commerce ne peut que désapprouver le chiffre indiqué de taux d'air neuf qui à son avis est incompréhensible car inopérant compte tenu du problème de décompression de l'air qui résultera de la mise en place du système d'extraction. En pratique, le volume de débit d'air requis fera obstacle ou empêchera de manière certaine, l'ouverture naturelle d'une porte de séparation entre espaces fumeurs et espaces non fumeurs dans les restaurants, ceci en raison de la force physique qu'il faudra déployer pour lutter contre le phénomène de décompression provoqué par la succion de l'air. Par conséquent, la Chambre de Commerce estime que le débit d'air de 144 m³ que devrait garantir le système d'extraction de l'air, figurant sous l'article 4 paragraphe 2 représente une masse largement exagérée.

De plus, il est utile de préciser que la norme EN 13799 en vue de déterminer les paramètres de la qualité de l'air, indique les surfaces nécessaires par personne en fonction de l'activité poursuivie dans le local commercial. A titre de comparaison, la norme DIN 1946-2 (VDI-Lüftungsregeln) qui prévoit un débit horaire par personne se situant aux environs de 30 m³, débit qui est à augmenter de 20 m³ pour des locaux destinées à accueillir des personnes qui fument, prescrit des valeurs se situant à des niveaux nettement plus raisonnables.

A titre de comparaison, la Chambre de Commerce souligne que le dispositif d'extraction d'air fixé en Belgique dans les établissements du secteur HORECA est fixé sous l'article 3 de l'Arrêté ministériel du 4 juillet 2006¹, à quinze m³ par heure, chiffre nettement inférieur et sans proportion avec la spécification de 144 m³ contenue dans l'Avant-projet.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce marque sa préférence en faveur de la mise en place d'un système d'évacuation de l'air vicié par *déplacement* (Quelleluft) plutôt que par *extraction* actuellement prévu dans l'Avant-projet, système qui présente l'avantage d'exiger un volume d'air beaucoup moins important et suppose également concernant la prise en compte des besoins de ventilation, une moindre consommation d'énergie.

Pour conclure et afin de ne pas pénaliser le secteur HORECA luxembourgeois par rapport aux entreprises étrangères du même secteur par l'imposition injustifiée de normes plus sévères que nécessaire, la Chambre de Commerce recommande aux auteurs de l'Avant-projet de modifier à la baisse la disposition susvisée qui excède du double les ordres

¹ Arrêté ministériel du 4 juillet 2006 fixant les conditions d'installation et d'extraction des fumées de tabac ou d'aération dans les lieux accessibles au public

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt

Formatted: Right

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt, English (U.S.)

de grandeur indiqués par la norme EN 13799. Ainsi la Chambre de Commerce recommande de ne retenir que la moitié de la valeur du taux d'extraction d'air imposé par l'Avant-projet, valeur à ses yeux plus réaliste, compte tenu du fait que la fumée des consommateurs n'est pas un processus continu.

Par conséquent, la Chambre de Commerce propose de remplacer la valeur de débit d'air de $144 \text{ m}^3 \text{ X h}^{-1}$ requise par l'Avant-projet, par une valeur de $60 \text{ m}^3 \text{ x h}^{-1}$ par personne.

Concernant l'article 5 paragraphe 4 - Systèmes d'épuration – Débit d'air

Il est indiqué que les systèmes de filtration doivent assurer le même débit que les systèmes d'extraction de l'air. Cette disposition appelle de la part de la Chambre de Commerce les mêmes commentaires que sous l'article 4 paragraphe 2.

Concernant l'article 5 paragraphe 5 - Systèmes d'épuration – Recirculation de l'air

Il est prévu que le taux d'air frais conduit par les systèmes d'épuration dans les pièces séparées soit au minimum fixé à cinquante pour cent de la masse d'air totale.

La Chambre de Commerce fait observer que cette exigence de taux d'air frais qui doit être injecté par les systèmes d'épuration emporte, s'agissant de l'air renouvelé, des contraintes de températures. Afin de ne pas incommoder la clientèle fumeurs par des désagréments inopportuns résultant de différences de température entre l'air saturé et l'air vicié, il importera donc de chauffer l'air renouvelé en hiver et de le refroidir en été en vue de maintenir dans ces pièces une température constante. Le but visé par les systèmes d'échangeur de température étant de renouveler plusieurs fois par heure la totalité de l'air de la pièce qu'ils servent, la Chambre de Commerce ne peut que marquer son profond étonnement vis-à-vis du gaspillage considérable d'énergie, en hiver comme en été, qu'entraîne leur mise en application, l'air à peine refroidi devant être évacué pour être remplacé par de l'air frais.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se permet de questionner la compatibilité des spécifications imposées aux systèmes d'épuration par l'article 5 de l'Avant-projet avec les objectifs contraignants et les délais que le Luxembourg s'est engagé à respecter afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et préserver l'environnement en vertu de son adhésion au Protocole de Kyoto.

Compte tenu de l'exigence de renouvellement du taux d'air pur de cinquante pour cent que doivent respecter les systèmes d'épuration, ceux-ci ayant l'obligation de prévoir un système de filtration indépendant destiné à traiter les cinquante pour cent maximum d'air non renouvelé, la Chambre de Commerce estime en outre que la mise en place de systèmes de filtration est une technique archaïque qui fera obstacle à l'innovation de nouvelles techniques de filtrage plus performantes.

Au demeurant, ces contraintes ne se limitent pas seulement à des obstacles de nature technique. Dans l'hypothèse la plus raisonnable le système de ventilation sera opérationnel, selon les prévisions les plus optimistes, il fonctionnera de manière satisfaisante.

En effet, la Chambre de Commerce dénonce vigoureusement la charge financière très lourde que les installations en question induisent pour le secteur concerné. En vérité, la mise en place du système d'épuration de l'air supposé amener le taux d'air frais dans les pièces fumeurs, imposera un investissement conséquent pour la majorité des établissements visés voisinant selon les estimations les plus réalistes un minimum de cent mille euros.

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt

Formatted: Right

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt, English (U.S.)

La Chambre de Commerce ne peut par conséquent que s'opposer à cette mesure en raison de l'investissement exorbitant que celle-ci imposera aux établissements concernés, en comparaison avec l'obligation dans un premier temps de rentabiliser cet investissement.

La question de la rentabilisation étant un problème déjà critique pour ce secteur commercial, il est à craindre que l'introduction de spécifications contraignantes posées par les systèmes d'extraction, de ventilation et d'épuration ne mette en péril l'égalité de traitement entre les établissements de restauration et menace à terme la viabilité de certains d'entre eux.

A cet égard, la Chambre de Commerce sollicite une aide financière directe de l'Etat afin de compenser pour les entreprises concernées les pertes commerciales consécutives à la Loi antitabac. De manière plus spécifique, elle plaide en faveur de la possibilité pour le secteur HORECA de bénéficier d'une déduction fiscale sur les investissements requis pour appliquer sur le terrain les spécifications requises.

Concernant l'article 5 paragraphe 6 - Systèmes d'épuration – Filtration

Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'équipement minimum - à savoir un électrofiltre et un filtre à charbon actif - dont doivent être munis les systèmes de filtration de l'air destinés à filtrer la masse maximum de cinquante pour cent d'air vicié, ne procure pas les garanties de fiabilité nécessaires dans la mesure où il sera difficile de s'assurer que cet équipement fonctionne correctement en permanence. De plus, il est raisonnable de supposer que l'entretien, les réparations et les changements de filtres ne seront pas effectués avec la régularité requise d'autant plus qu'il ressort du commentaire de cet article sous l'Avant-projet que les filtres destinés à absorber les substances gazeuses ont des périodes de fonctionnement assez courtes, contraignant les utilisateurs à des coûts d'entretien, voire à des remplacements fréquents.

En outre, elle estime que le coût de l'entretien des filtres sélectionnés constitue un handicap supplémentaire à charge de ces systèmes, comparés à d'autres techniques de filtrage existant sur le marché, moins coûteuses et plus faciles à installer.

Concernant l'article 7 – Buses de refoulement de l'air rejeté

Cette disposition exige que l'air rejeté des fumeurs soit dégagé par la toiture.

La Chambre de Commerce ne saurait être d'accord avec cette exigence car elle suppose d'une part, que les restaurants, les salons de consommation des salons de thé et des boulangeries disposent tous d'une possibilité d'évacuation de l'air par le toit, ce qui est loin d'être le cas, d'autre part que les exploitants des locaux en soient propriétaires, ce qui évidemment faciliterait l'introduction juridique de cette mesure.

Compte tenu de ces contraintes réelles sur le terrain, s'agissant de la délivrance des autorisations communales visant le rejet de l'air par le toit, la Chambre de Commerce estime qu'il est raisonnable de compter sur des lenteurs et charges administratives inévitables qui selon toute vraisemblance seront de nature à ralentir, voire décourager bon nombre de restaurateurs d'entreprendre l'investissement en question. D'autre part, comme l'exploitant n'est dans la majorité des cas pas propriétaire de tout l'immeuble dans lequel se trouve l'établissement concerné, force est de constater que ce dernier devra également requérir l'autorisation du propriétaire.

En réponse à cette proposition, la Chambre de Commerce conteste le fait que ce type d'évacuation par le profil du toit soit la seule possibilité envisageable. De plus, ce système présuppose l'engagement de frais d'installation exorbitants.

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt

Formatted: Right

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt, English (U.S.)

En revanche, compte tenu du fait que l'air à évacuer n'est pas porteur de produits d'une toxicité comparable aux fumées de combustion dont le taux de concentration est très élevé, la Chambre de Commerce est d'avis qu'un refoulement en façade respectant des distances minimales par rapport aux fenêtres des immeubles avoisinants, représenterait un compromis tout à fait viable.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose de formuler cet article de la façon suivante:

« L'air des pièces séparées, doit dans la mesure du possible, être rejeté par la toiture. La hauteur de la conduite de rejet respectivement la distance par rapport aux parties d'immeubles avoisinants surélevés et aux ouvertures dans les façades et toitures sera telle que les occupants des bâtiments avoisinants ne seront en aucun cas incommodés ni par l'air rejeté, ni par le bruit occasionné par l'installation. »

Dans le cas où la conception de l'immeuble concerné ne permette pas la mise en place de conduits de refoulement de l'air rejeté jusqu'en toiture, les buses de refoulement peuvent être installées en façade. Toutefois, elles doivent être disposées à une distance latérale minimale de 1 m aux ouvertures telles que fenêtres ou portes, respectivement à une distance minimale de 5 m en-dessous des ouvertures. »

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent Avant-projet de règlement grand-ducal dans sa forme actuelle et demande un remaniement en profondeur en collaboration avec les professionnels des secteurs concernés qui tiendra compte des remarques faites dans le présent avis.

BJO/TSA

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt

Formatted: Right

Formatted: Font: (Default)
Arial, 6 pt, English (U.S.)