



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

22 juin 2011

# AVIS I/37/2011

relatif au projet de règlement grand-ducal portant nomenclature et classification des établissements et projets

..... AVIS .....



Par lettre du 5 mai 2011, Réf. : TS/CF/PR/rn, Monsieur Marco Schank, ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures, a soumis le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

**1.** Le projet de règlement grand-ducal soumis pour avis constitue un règlement d'exécution de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Il abroge le règlement grand-ducal modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés pour le remplacer par une nouvelle nomenclature et classification des établissements classés.

## Introduction

**2.** La loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (ci-après loi de 1999) poursuit comme objectif de réaliser la prévention et la réduction des pollutions en provenance des établissements, de protéger la sécurité, la salubrité ou la commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements, la santé et la sécurité des travailleurs au travail ainsi que l'environnement humain et naturel et de promouvoir un développement durable (Article 1<sup>er</sup> de la loi de 1999).

**3.** Dans le cadre des mesures qui sont prises en matière de simplification administrative, le programme gouvernemental de 2009 prévoit la révision de la nomenclature et classification des établissements classés, de façon à faciliter les procédures.

La nouvelle nomenclature proposée tient compte des exigences de l'article 174 du traité instituant la Communauté européenne, c'est-à-dire de l'objectif, notamment, de la préservation, de la protection et de l'amélioration de la qualité de l'environnement, de la protection de la santé des personnes et de l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

**4.** Sur base de la loi du 10 juin 1999, les établissements sont divisés en 4 classes comme suit :

Classe	Autorité compétente
1	Le ministre ayant l'environnement dans ses attributions et Le ministre ayant le travail dans ses attributions
2	Le bourgmestre de la commune concernée
3	Le ministre ayant l'environnement dans ses attributions et Le ministre ayant le travail dans ses attributions
3A	Le ministre ayant le travail dans ses attributions
3B	Le ministre ayant l'environnement dans ses attributions
4	Un règlement grand-ducal spécifique règle les conditions de mise en place et d'exploitation.

Les procédures prévues par la loi sont différentes suivant la classification des établissements.

Les établissements de la classe 1 sont autorisés, dans le cadre de leurs compétences respectives, par le ministre ayant dans ses attributions le travail et le ministre ayant dans ses attributions l'environnement, désignés ci-après "les ministres".

Les établissements de la classe 2 sont autorisés par le bourgmestre.

Les établissements des classes 3, 3A et 3B sont soumis à autorisation des ministres, sans qu'il y ait lieu de recourir à la procédure de commodo et incommodo, les établissements de la classe 3A n'étant autorisés toutefois que par le seul ministre ayant dans ses attributions le travail, les établissements de la classe 3B n'étant autorisés que par le seul ministre ayant dans ses attributions l'environnement.

Les établissements des classes 3, 3A et 3B sont soumis à des prescriptions générales édictées par règlement grand-ducal dans l'intérêt de l'environnement et de la sécurité, de la salubrité ou de la commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel de l'établissement, à l'exception de celles visant la santé des travailleurs<sup>1</sup>.

Les établissements de la classe 4 sont soumis aux prescriptions fixées par règlement grand-ducal pour la protection des intérêts précités, à l'exception de celles visant la santé des travailleurs<sup>2</sup>.

**5.** La nomenclature des établissements classés est largement déterminée par les nomenclatures provenant de directives européennes, qui exigent de ranger les établissements et projets qu'elles visent en classe 1 afin de respecter les conditions de publication imposées ou prescrites par ces directives.

En outre ces directives ont été transposées par différentes lois prévoyant des prescriptions propres, en sus de l'autorisation requise par la loi de 1999.

Le présent projet de règlement prévoit de regrouper toutes ces exigences dans un seul document, qui indique pour chaque type d'établissement la référence aux dispositions légales ou réglementaires applicables.

Ce document unique apparait comme annexe au projet de règlement présentant les nouvelles nomenclature et classification des établissements et projets sous forme d'un tableau, précédé d'une table des matières.

En introduction figure une légende des différentes colonnes.

Ainsi la 1<sup>ère</sup> colonne établit une numérotation des établissements et projets.

La 2<sup>e</sup> colonne indique le libellé des établissements et projets.

La 3<sup>e</sup> colonne détermine la classification suivant l'article 3 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

La 4<sup>e</sup> colonne, reprend les établissements tombant sous l'application du règlement grand-ducal modifié du 14 septembre 2000 concernant les études des risques et les rapports de sécurité et qui sont soumis d'office à la présentation d'une étude des risques et d'un rapport de sécurité.

La 5<sup>e</sup> colonne se réfère aux projets soumis aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

---

<sup>1</sup> intérêts précisés dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1999 énumérés au point 2 du présent avis. Les intérêts visant la santé de travailleurs sont exclus dans la mesure où ceux-ci résultent du Code du travail et de ses règlements d'exécution.

<sup>2</sup> idem.

La lettre "D" reprise dans la 5ième colonne se réfère à l'annexe IV du règlement grand-ducal modifié du 24 février 2003 concernant la mise en décharge des déchets.

La 6e colonne se réfère aux établissements tombant sous l'application des dispositions de l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Les chiffres de cette colonne se réfèrent à l'annexe I de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles.

La 7e colonne se réfère à titre indicatif aux dispositions de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets notamment aux annexes II (Opérations d'élimination) et III (Opérations de valorisation), en ce qui concerne les obligations de disposer d'une autorisation spécifique en vertu de cette loi.

La 8e colonne se réfère à titre indicatif aux dispositions de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau en ce qui concerne les obligations de disposer d'une autorisation spécifique en vertu de cette loi.

**6.** Le présent avis reprend les principales modifications proposées par le projet de règlement grand-ducal analysé.

## **1. Modifications de pure forme**

### ***Regroupement en chapitres***

**7.** La nomenclature est divisée en chapitres regroupant le même type d'entreprises ou de projets.

Une table des matières permet une présentation succincte.

La numérotation comprend six chiffres, de sorte que l'enregistrement informatique des établissements et projets puisse permettre la tenue de statistiques plus détaillées sur les établissements et projets autorisés.

Le regroupement fonctionnel des établissements et projets permet par ailleurs une meilleure lisibilité des libellés de la nomenclature qu'une présentation strictement alphabétique.

**La Chambre des salariés salue cette volonté d'améliorer l'agencement de la nomenclature des établissements classés, ainsi que l'introduction d'une table des matières, qui devraient assurer une meilleure lisibilité des dispositions légales applicables.**

### ***Intitulé du règlement***

**8.** Du fait que la nomenclature ne reprend pas seulement les établissements dont question aux articles 3 et 13bis de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, mais également les projets dont question au règlement grand-ducal modifié du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, l'intitulé du règlement a été modifié dans le sens qu'il s'agit d'une nomenclature d'établissements et de projets.

## **2. Simplification administrative**

### ***Réduction du nombre d'établissements en classe 1***

**9.** Le présent projet diminue la charge procédurale par le changement de classe de certains établissements en réduisant le nombre d'établissements rangés en classe 1.

Ainsi par exemple, les écuries et centres équestres de plus de 30 emplacements pour équidés passent de la classe de 1 à 2 et les maisons de soins, maisons de retraite de 1 vers 3.

### ***Limitation du nombre d'autorisations requises***

**10.** Le projet propose de limiter l'autorisation requise à l'un des deux ministres (classe 3A pour le ministre ayant le travail dans ses attributions ou classe 3B pour le ministre ayant l'environnement dans ses attributions).

Certains établissements de la classe 3 sont reclassés en classe 3A ou 3B. Il en est ainsi des auberges de jeunesse, chalets de scouts ou internats à partir d'une capacité d'hébergement de 12 personnes (ancienne classe 3, nouvelle classe 3A). Les hôtels d'une capacité de 5 à 25 chambres d'hôtes passent de la classe 3 en 3A.

## **3. Autres modifications de fond**

### ***Relèvement de certains seuils à partir desquels l'établissement est soumis à autorisation ou à déclaration***

**11.** Aucun seuil minimal ne s'appliquait, par exemple, aux brasseries. Le projet propose de limiter la nécessité d'une autorisation à celles dont la capacité de production annuelle est comprise entre 50 hl et 5.000 hl de bière.

De même, pour les hôtels, actuellement aucun seuil n'existe. Le projet n'exige une autorisation que pour les établissements d'une capacité de 5 à 25 chambres d'hôtes et à ceux d'une capacité supérieure à 25 chambres d'hôtes.

### ***Augmentation des établissements dorénavant exploités sur base des dispositions d'un règlement grand-ducal (établissements de la classe 4)***

**12.** La nomenclature actuellement en vigueur compte 11 établissements de la classe 4, tandis que la nomenclature projetée en comptera 30 dont 3 établissements (balles à fourrages verts, groupes électrogènes de secours d'une puissance nominale électrique de 50 kVA [kilo-volt-ampères] à 20 kVA et installations photovoltaïques), qui sont nouvellement repris dans la nomenclature.

Les règlements grand-ducaux y relatifs sont à élaborer.

### ***Nouvelle formulation des seuils***

**13.** Le projet reformule certains seuils, en particulier pour un nombre d'entreprises du secteur artisanal, donnant une plus grande flexibilité d'utilisation des machines à ces entreprises.

Le seuil de classification des entreprises artisanales ne sera plus calculé par l'addition de la puissance de toutes les machines disponibles, mais par la puissance électrique maximale du tableau général de basse tension qui fournit l'énergie électrique. Cette façon de procéder tient compte du fait qu'une entreprise artisanale n'utilise guère ou jamais l'ensemble de ses machines à la fois. La puissance des machines en fonctionnement donne un critère plus juste que l'équipement complet de l'entreprise.

### ***Une seule réduction de seuil***

**14.** Le projet entraîne une réduction des seuils applicables aux halls sportifs, salles de fête, de réunions, de conférences, de bals, de dancing, salles cinématographiques, discothèques, théâtres, salles de concerts, halls ou salles d'exposition, halls polyvalents, débits de boissons et cirques, à l'exception de ceux à utilisation purement éducative dans les écoles, sans qu'il y ait lieu de distinguer suivant que l'exploitation se fait de façon permanente ou occasionnelle.

Actuellement, ils relèvent de la classe 2 quand ils sont destinés à recevoir de 100 à 1.000 personnes et de la classe 1 lorsqu'ils sont destinés à recevoir plus de 1000 personnes

Le projet diminue la limite entre les deux classes à 500 personnes.

## **4. Dispositions transitoires**

**15.** Afin d'éviter toute confusion quant à l'objet d'un établissement autorisé sous un numéro de l'ancienne nomenclature, l'article 8 proposé précise que les autorisations délivrées restent valables pour l'objet défini par l'arrêté d'autorisation, même si le numéro de nomenclature a changé.

**Cet article 8 prévoit des dispositions transitoires concernant les établissements déjà pourvus d'une autorisation, mais dont le numéro de nomenclature (donc le simple classement et/ou l'appellation) est modifié par le présent projet.**

**Par contre, le texte du projet n'énonce aucune disposition transitoire quant aux établissements dont la classe est modifiée ou ceux qui jusque là ne devaient pas faire l'objet d'une autorisation et le devront à l'avenir. Or ce changement apparaît plus fondamental que le changement de numéro de nomenclature.**

**La CSL s'interroge donc quant à cette façon de procéder.**

Le commentaire des articles du présent projet de règlement grand-ducal prétend rendre applicable l'article 31 de la loi de 1999 en affirmant que les établissements tombant sous l'application de l'article 31 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés sont ceux qui sont transférés dans les classes 1, 3, 3A ou 3B ainsi que ceux exploités sans autorisation à une époque où cette formalité n'était pas requise.

Ces établissements peuvent être maintenus à charge pour leur exploitant de transmettre à l'autorité compétente un dossier complet de demande d'autorisation dans un délai de 6 mois à compter de l'entrée en vigueur du présent règlement portant changement de classe ou insertion dans la nomenclature. Ces documents, après due constatation de leur exactitude, seront visés par les autorités compétentes et tiendront lieu d'acte d'autorisation. Il n'y a pas lieu de tenir une enquête publique. Toutefois, les autorités compétentes peuvent prescrire des mesures n'entraînant pas de

modifications importantes touchant le gros œuvre de l'établissement ou des changements considérables dans son mode d'exploitation.

**Cependant en sa teneur actuelle, cet article 31 de la loi de 1999 ne concerne que l'entrée en vigueur de ladite loi de 1999 et n'a donc pas vocation à s'appliquer dans la présente hypothèse.**

**Pourquoi ces indications figurent-elles uniquement dans le commentaire des articles et pas dans le texte du projet de règlement grand-ducal ou ne font-elles pas l'objet d'une modification de la loi de 1999 ?**

**A défaut, elles n'ont aucune valeur contraignante et risquent en plus de passer complètement inaperçues, dans la mesure où peu de personnes ont accès ou lisent le commentaire des articles d'un projet de règlement grand-ducal.**

**16.** Le commentaire des articles dresse une liste des établissements nouvellement repris dans la nomenclature.

Il est proposé d'insérer les crèches pour enfants en bas âge et enfants scolarisés (il y en a plusieurs centaines) dans la nomenclature à la demande expresse du Ministère de la Famille.

## **5. Conclusion**

**17.** La CSL a pris note que le présent projet s'inscrit dans une volonté de simplification administrative, à l'instar notamment du règlement grand-ducal du 5 mai 2011 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature des établissements classés, ainsi que de l'avant-projet de loi portant a) simplification et accélération de la procédure d'autorisation des établissements classés et b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés<sup>3</sup>.

La CSL se demande d'ailleurs pourquoi avoir dissocié ces différents projets de règlement et projet de loi, alors qu'ils poursuivent le même objet<sup>4</sup>. Cette succession de modifications dans la réglementation peut entraîner quelque confusion et incompréhension par le public.

En outre, dans ses avis relatifs à ces deux projets I/72/2010 et I/40/2010, la Chambre des salariés a, tout en approuvant cette volonté de simplification, exprimé sa méfiance face à ce leitmotiv politique actuellement à la mode. A ses yeux, il faut garder à l'esprit que les procédures ont été initialement instituées pour encadrer les droits des uns en vue de préserver les droits des autres. Le souci premier de notre institution restant la défense de la santé et de la sécurité de ses ressortissants, elle est dès lors d'avis qu'il faut assurer la primauté de cet objectif sur toute velléité de simplification administrative.

**A ce titre, la CSL regrette que les changements opérés par le présent projet de classe ou de seuils, à partir desquels une autorisation est requise, ne sont pas toujours explicités, ni justifiés. Il est dès lors difficile de juger de l'opportunité desdites modifications afin de s'assurer que la sécurité des administrés ne soit pas affaiblie.**

---

<sup>3</sup> Proposition de simplification au niveau de la procédure d'autorisation, notamment de ses délais.

<sup>4</sup> Modification du règlement du 16 juillet 1999 portant nomenclature des établissements classés par un changement de certains libellés de nomenclature, de certains seuils, etc..

17bis. En dehors des changements de classe apportés par le présent projet, la nomenclature actuelle soulève également des questions.

Ainsi, selon le projet sous rubrique, sous le poste « Transport et distribution d'énergie électrique dont la tension nominale entre phases est supérieure à 1.000 V », sont classés en classe 1 :

- le transport d'énergie électrique par lignes aériennes ;
- construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique d'une tension de 220 kV ou plus et d'une longueur de plus de 15 kilomètres.

Ce poste comprend actuellement en classe 1 :

- installations industrielles destinées au transport d'énergie électrique par lignes aériennes [B2] ;
- conduites électriques aériennes dont la tension nominale entre phases est supérieure à 1000 V dans la mesure où le projet n'est pas soumis aux évaluations des incidences sur l'environnement prévues par la loi du 13 mars 2007 portant
  1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement
  2. modification de la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de routes, telle que modifiée
  3. modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, telle que modifiée
- construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique d'une tension de 220 kV ou plus et d'une longueur de plus de 15 kilomètres [B1].

Dans une circulaire du 11 mars 1994, le ministère de l'Intérieur recommande de « *limiter l'exposition de la population à un niveau aussi bas que raisonnablement possible. Par conséquent, il est recommandé [...] de ne plus créer des terrains à bâtir à proximité immédiate d'une ligne à haute tension* ».

Notons que cette circulaire ne différencie pas entre lignes à haute tension aériennes et souterraines.

La CSL s'interroge dès lors sur les raisons pour lesquelles la nomenclature se limite aux lignes aériennes de transport d'énergie électrique et exclut les lignes souterraines de la procédure commodo/incommodo. Est-ce cette circulaire n'est plus d'application ? Existe-t-il des études scientifiques démontrant que les lignes souterraines ne présentent pas de danger pour la santé humaine ? Il serait sinon recommandable, conformément au principe de précaution de les inclure également dans la nomenclature.

Par ailleurs, le texte se limite à la construction de lignes aériennes de transport d'énergie électrique d'une tension de 220 kV ou plus et d'une longueur de plus de 15 kilomètres.

Or, selon la circulaire précitée, « *pour des lignes à haute tension de 100 à 220 kV, il sera recommandé de garder pour des raisons préventives une distance minimale de 30 mètres entre le centre du tracé de la ligne et la limite de la propriété la plus proche à bâtir ou susceptible d'être couverte par une autorisation de bâtir en vertu de la réglementation communale existante.*

*Pour les lignes à haute tension de 65 kV, des distances de 20 mètres entre le centre du tracé de la ligne et la limite des propriétés sont suffisantes* ».

Pourquoi ne pas inclure la construction de ces lignes de moins de 220 kV dans la nomenclature commodo/incommodo alors qu'elles présentent des risques pour la santé humaine selon le ministère de l'Intérieur ? Ou existe-t-il des preuves scientifiques nouvelles qui infirment ces risques ?

Sachant qu'au Luxembourg le terme « haute tension » comprend les lignes (aériennes et souterraines) avec un voltage entre 65 kV et 220 kV et sachant également que des nouvelles lignes haute tension (souterraines et aériennes) pourront être construites dorénavant à des voltages supérieurs à 220 kV, la CSL proposons de baisser le seuil de 220 kV à « supérieur à 65 kV » et de ne pas fixer de longueur minimale (à savoir les 15 km), au vu des dimensions de notre pays).

18. Par ailleurs, la CSL profite du présent avis pour exprimer une remarque générale visant à assurer une sécurité accrue des établissements « dangereux ».

Le règlement grand-ducal du 14 septembre 2000 concernant les études des risques et les rapports de sécurité énumère en son annexe I les projets d'établissements et d'installations soumis d'office à la présentation d'une étude des risques et d'un rapport de sécurité. Il s'agit par exemple des projets d'ateliers de travail du bois occupant plus de 150 personnes, des projets d'usines d'incinération de déchet, etc.

Son annexe II présente les projets d'établissements et d'installations soumis à la présentation d'une étude des risques et d'un rapport de sécurité, dès lors qu'il résulte d'un examen au cas par cas effectué par l'Inspection du travail et des mines, qu'un tel établissement ou qu'une telle installation est susceptible d'avoir en cas de fonctionnement anormal des incidences notables quant aux travailleurs, au lieu de travail et à la sécurité du public, et ce en tenant compte de leurs caractéristiques et de leur localisation spécifiques. Sont ainsi visés tous les projets d'établissements classés figurant dans la classe 1.

La 4<sup>ème</sup> colonne du tableau reprenant la nouvelle nomenclature proposé par le projet de règlement grand-ducal analysé distingue les établissements soumis d'office à la présentation d'une étude de risques et d'un rapport de sécurité.

Dans le cadre de cette étude des risques et de ce rapport de sécurité, il serait utile de rendre obligatoire la consultation des services de secours, afin que ceux-ci analysent les plans de ces bâtiments et installations et contrôlent qu'ils soient suffisamment accessibles aux secours.

En effet, les services de secours sont d'une part en mesure de donner un avis éclairé de par leur expérience du terrain, ce qui peut aider à prévenir certains risques liés par exemple à la configuration des lieux. Ils sont d'autre part les plus à même de juger de leur moyen d'intervenir de la façon la plus optimale en cas d'accident.

Enfin, la CSL estime judicieux qu'une copie des plans soit transmise aux services de secours une fois l'autorisation accordée, afin que ceux-ci aient connaissance de la version définitive des établissements et soient ainsi plus à même d'intervenir de manière optimale le cas échéant.

On peut d'ailleurs se demander s'il ne serait pas sécuritaire d'étendre cette obligation de manière générale pour tous les établissements.

**19. Au vu des remarques formulées dans le présent avis, la Chambre des salariés ne peut que prendre acte du présent projet de règlement grand-ducal.**

---

Luxembourg, le 22 juin 2011

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.