

Luxembourg, le 10 novembre 2022

Objet : Projet de loi n°7947¹ concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet
1. le développement et la diversification économiques ;
2. l'amélioration de la structure générale de l'économie. (5968DLA)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(27 décembre 2021)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier le cadre légal entourant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones. En effet, ce cadre légal étant devenu insuffisant au fil du temps et inadéquat en termes de vocabulaire et d'évolution du cadre légal de l'aménagement du territoire luxembourgeois et des thématiques afférentes, des modifications profondes étaient devenues indispensables, selon l'exposé des motifs.

En bref

- La Chambre de Commerce soutient la volonté d'adaptation du cadre légal aux évolutions temporelles diverses et aux problématiques actuelles, mais aussi le désir de mise à disposition plus importante de terrain pour le développement économique du pays et de transparence des règles.
- Elle s'inquiète néanmoins de la charge administrative supplémentaire que les demandes d'admission pourront représenter et sur la nécessité de procédures efficaces, ainsi que dans un contexte de digitalisation accrue sur la mise en place de logigrammes interactifs pour aider les administrés dans leurs démarches.
- Elle se demande également si les simulations effectuées pour élaborer la fiche financière sont basées sur les disponibilités réelles et possibles de terrains sur le territoire.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Considérations générales

Le Projet sous avis a pour objet de légiférer en matière de développement des zones d'activités économiques, de régler les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones, tout en abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie.

La question du développement territorial durable du Luxembourg est au cœur du débat socio-économique du pays, notamment dans le cadre des premières discussions électorales. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce rappelle que le développement durable est constitué de trois piliers, à savoir l'économique, le social et l'environnemental, tout en soulignant que ces piliers doivent être abordés de concert. Or, elle a pu constater, par le passé, un déséquilibre entre ces différents aspects. Selon la Chambre de Commerce, cette vision déséquilibrée de l'intérêt général semble d'ailleurs être, en partie, la résultante d'une perception biaisée de l'ampleur de la consommation du sol associée à l'implantation de certaines nouvelles entreprises (notamment industrielles), qui, aux yeux de la Chambre de Commerce, doit cependant être relativisée.

La Chambre de Commerce plaide donc en faveur d'une vision plus équilibrée de l'intérêt général dans le futur, étant donné qu'elle considère que les zones d'activités économiques relèvent d'une importance cruciale dans le contexte actuel d'attractivité et de compétitivité du sol luxembourgeois. La Chambre de Commerce estime ainsi que les zones d'activités sont essentielles dans le contexte de la stratégie de diversification économique du pays. De plus, elle attribue également une importance prioritaire aux zones d'activités économiques en raison de leur caractère indispensable pour le développement du secteur industriel, ce dernier étant un des secteurs clés de la productivité au Luxembourg. Se rapprocher des nouvelles frontières technologiques est de plus en plus important pour renforcer la croissance de la productivité des économies, et l'industrie, qui est un des moteurs de l'innovation, permet de progresser en ce sens. A noter par ailleurs que les innovations générées par le secteur industriel se conjuguent le plus souvent avec une plus grande efficacité environnementale, ce qui est particulièrement vrai si ce progrès technologique se manifeste dans des domaines tels que l'énergie ou l'économie circulaire, piliers clés d'un développement durable luxembourgeois.

D'autre part, un des derniers rapports du Comité Economique et Social (CES) intitulé « *Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région* » paru en juin 2022, indique que « *[d]ans un contexte de donne géographique se caractérisant avant tout par l'exigüité de son propre territoire national, le Grand-Duché se retrouve également de plus en plus face à des pressions sur le plan de sa capacité d'accueil pour de nouvelles activités économiques nécessitant des ressources foncières, voire naturelles. Sur le plan du foncier économique potentiellement disponible dans les différentes catégories de zones d'activités économiques, par exemple, les données urbanistiques publiées régulièrement par l'Observatoire de l'habitat font ainsi état d'une baisse constante des réserves de terrains et ce en particulier pour les zones d'activités économiques nationales et régionales. Pour l'ensemble des zones d'activités, le potentiel de surfaces disponibles a ainsi graduellement baissé de 944 ha à 744 ha entre 2010 et 2020/2021, avec des répercussions notables sur les acteurs du monde économique, certaines enquêtes mettant en exergue que les entreprises de certains secteurs se voient confrontées à une offre de terrains limitée et des coûts du foncier (prix/loyer) par conséquent élevés. Si le Luxembourg a adopté courant février 2021 son premier plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » pour accroître ses réserves foncières à l'échelle des zones d'activités économiques nationales et régionales dans le futur, il reste néanmoins que la gestion de la capacité d'accueil de son territoire pour de nouvelles activités marchandes à long terme demeurera un défi de taille dans un contexte de rareté accru des ressources disponibles. Pour cette raison, en vue d'investir dans son propre potentiel de croissance ainsi que dans l'attractivité et la qualité de vie du*

pays, il importera à terme pour le Luxembourg que ses réflexions en matière d'aménagement du territoire dépassent de plus en plus ses frontières nationales pour se tourner vers la considération plus concrète des potentialités économiques des territoires transfrontaliers et l'exploration de voies de codéveloppement territorial divers avec les régions voisines. » La Chambre de Commerce ne peut que souscrire à ces propos.

Conformément à ses positions déjà formulées, la Chambre de Commerce considère que le sujet des zones d'activités économiques devrait aussi englober des considérations en matière d'aménagement du territoire et d'organisation de l'espace qui dépassent les frontières luxembourgeoises. Plus précisément, la Chambre de Commerce se réfère ici au concept des « zones d'activités économiques transfrontalières ». Alors que la réalisation future éventuelle de telles zones peut aussi dépendre de l'évolution du cadre réglementaire européen, elle ne peut cependant qu'inviter les autorités publiques nationales compétentes à déjà déployer les efforts nécessaires en vue de discuter de la faisabilité concrète de tels projets de co-développement « win-win » avec les pays limitrophes.

La Chambre de Commerce se réjouit donc de l'effort de modernisation pour consolider les législations entourant le développement économique sur le territoire luxembourgeois. Une meilleure cohérence entre les compétences, les droits, et les devoirs des acteurs publics en matière de création et de développement des zones d'activités économiques, ainsi qu'en matière de mise à disposition de terrains dans ces zones à des entreprises devrait permettre d'accélérer les prises de décisions et de créer un cadre propice au développement économique.

Néanmoins, elle souhaite attirer l'attention sur deux points en particulier. Premièrement, malgré les buts louables de ce Projet, celui-ci ne répond pas à toutes les difficultés que rencontrent actuellement les PME qui souhaitent s'implanter dans une zone d'activité (tels que l'opacité sur le prix des terrains, l'hétérogénéité des procédures et des PAG/PAP différents d'une commune à l'autre), les PME qui sont établies dans une zone d'activité (telles que la complexité de la sous-location ou l'impossibilité de logements pour les travailleurs sur place) et les gestionnaires de zones d'activité (tels que le manque de spécialistes pour accompagner les demandeurs ou la multiplicité des règlements communaux). C'est pour cela que seule l'analyse des nouveaux PAG/PAP permettra à la Chambre de Commerce de conclure à une planification rationnelle, coordonnée et harmonieuse.

Ensuite, dans la fiche financière jointe au Projet sous avis, concernant les dépenses directes de l'Etat, ainsi que les contributions financières remboursables, le poste de dépenses le plus important concerne la viabilisation de terrains. La Chambre de Commerce s'inquiète de ces montants colossaux dans un contexte de « construction et mise en place des infrastructures publiques dans une zone d'activités économiques, ainsi que la mise en œuvre de mesures d'atténuation et de compensations écologiques préalables à la construction et mise en place de ces infrastructures » selon les définitions du Projet. Le contexte actuel de forte occupation des sols, voire de saturation de ces derniers, pose question face à ces montants. En effet, si la Chambre de Commerce est en faveur de la mise à disposition de terrains pour le développement économique du pays, elle peut néanmoins se demander comment de tels montants ont été définis au préalable.

Commentaire des articles

Concernant l'intitulé du Projet

La Chambre de Commerce demande à ce que l'intitulé du projet sous avis soit modifié comme suit : « Projet de loi concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale **et de l'équilibre régional** de l'économie »,

afin de reprendre l'intitulé original, qui plus est utilisé dans l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous-jacent, avisé par la Chambre de Commerce en parallèle.

Concernant les articles 8 et 9

Le Projet prévoit une procédure de demande d'admission claire et harmonisée pour les zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et les zones spéciales, ainsi que pour les zones d'activités économiques communales et régionales. Cependant, le moment auquel l'entreprise devra soumettre sa demande reste flou. La Chambre de Commerce s'interroge, en effet, à propos de la coïncidence avec les autres procédures d'autorisation. Elle croit comprendre que l'autorisation d'admission est suspensive jusqu'à l'obtention des autres autorisations. Il n'est cependant pas clair à quel moment l'entreprise devra entamer la démarche. Par exemple, si une entreprise a une autorisation d'admission, mais pas d'autorisation d'exploitation, l'autorisation d'admission devient caduque, ou dans le cas d'une autorisation d'exploitation, il faut en plus une autorisation d'admission. Il est alors difficile de savoir comment cela se passera en pratique, et la Chambre de Commerce redoute une charge administrative supplémentaire. La Chambre de Commerce insiste pour que les procédures soient, de manière générale, les plus efficaces possibles et recommanderait que des logigrammes interactifs soient mis sur pied dans un contexte de digitalisation accrue.

Concernant l'article 12

Cet article définit les conditions générales de la mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques. Selon le commentaire des articles du paragraphe (1), le contrat de mise à disposition du terrain pourra également arrêter de quelle manière l'économie circulaire et la production ou l'utilisation d'énergies renouvelables feront partie des conditions de la mise à disposition du terrain. Or, d'une part, ces conditions ne font pas partie des conditions mentionnées dans cet article au paragraphe (2) et d'autre part, il y a lieu d'assurer un traitement égalitaire entre les entreprises et d'éviter de possibles distorsions de concurrence et de coûts injustifiés pour des entreprises implantées dans des zones d'activités économiques différentes. Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre de Commerce invite ainsi les auteurs à préciser et clarifier l'article sous avis.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

DLA/DJI