



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 de l'économie

I.	Exposé des motifs	p. 2
II.	Texte du projet de loi	p. 10
III.	Commentaire des articles	p. 23
IV.	Fiche financière	p. 85
V.	Fiche d'impact	p. 86



I. Exposé des motifs

Evolution historique

Le développement économique luxembourgeois se définit depuis plus d'un siècle et demi par une politique gouvernementale et législative d'intégration de l'économie luxembourgeoise dans des ensembles économiques plus vastes, tout en continuant à exécuter une politique industrielle et artisanale volontariste. Cette constante dans la politique économique nationale commençait, en 1841, avec l'adhésion du Grand-Duché au Zollverein allemand, pour continuer ensuite, en 1921, avec l'union économique belgo-luxembourgeoise, suivie, à l'issue de la 2^{ème} guerre mondiale, de l'Union économique Benelux, et pour aboutir, en 1952, dans la participation, comme membre-fondateur, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, et, plus tard encore, de la Communauté économique européenne.

A peine une décennie après la signature, en 1951, du traité de Paris, instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, le Luxembourg a commencé à se doter d'instruments juridiques à caractère incitatif, d'abord par la loi du 2 juin 1962 ayant pour objet d'instaurer et de coordonner des mesures en vue d'améliorer la structure générale et l'équilibre régional de l'économie nationale et d'en stimuler l'expansion. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises, en 1967, en 1973, et en 1986, pour finalement aboutir dans l'adoption de la loi 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.

Parallèlement, cette évolution législative tendant vers une amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie nationale fut complétée, au fil des années, par d'autres instruments, tels, en 1977, la création de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement et la mise en place d'une aide fiscale temporaire à l'investissement, et, en 1989, la création d'un régime fiscal temporaire pour les certificats d'investissement en capital-risque, pour ne pas oublier les législations spécifiques de politique industrielle des années 1970 et 1980 ayant visées plus particulièrement la restructuration de la sidérurgie.

La loi 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, se caractérisait par l'intention de créer, dans un environnement cadré par une politique industrielle communautaire, des conditions attrayantes pour favoriser un développement économique soutenu et compétitif, en instituant, en accord avec les dispositions communautaires applicables en matière d'aides d'État, plusieurs instruments, mécanismes et régimes d'aides, à savoir :

1° au titre des instruments, respectivement des mécanismes d'aides (voir ladite loi du 27 juillet 1993, article 2, paragraphe 1^{er}) :

- a) la subvention en capital ;
- b) la bonification d'intérêt ;
- c) l'aide à la promotion ;
- d) le dégrèvement fiscal ;
- e) la garantie de l'État ;
- f) l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments ;

2° au titre des régimes d'aides (voir ladite loi du 27 juillet 1993, article 3, paragraphe 1^{er}):

- a) le régime d'aide aux opérations d'investissement ou de restructuration réalisées par les petites et moyennes entreprises, tel que réglé à l'article 4 de ladite loi du 27 juillet 1993 ;



- b) le régime régional d'aide aux opérations d'investissement ou de restructuration réalisées dans certaines zones spécifiques à développer, tel que réglé à l'article 5 de ladite loi du 27 juillet 1993 ;
- c) le régime d'aide spécifique en faveur de la recherche-développement, tel que réglé à l'article 6 de ladite loi du 27 juillet 1993 ;
- d) le régime d'aide spécifique au bénéfice d'investissements dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle de l'énergie, tel que réglé à l'article 7 de ladite loi du 27 juillet 1993.

La précitée loi du 27 juillet 1993 a ensuite été modifiée à plusieurs reprises, avec comme résultat un transfert de tous les régimes d'aides, et de presque tous les instruments et mécanismes d'aides, dans des lois spécifiques.

De manière chronologique, les modifications de ladite loi du 27 juillet 1993 avec abrogation de tous les régimes d'aides, et de presque tous les instruments et mécanismes d'aides, pour être organisés sous d'autres lois, se présentent comme suit :

- 1° le régime régional d'aide aux opérations d'investissement ou de restructuration réalisées dans certaines zones spécifiques à développer, tel que réglé à l'article 5 de ladite loi du 27 juillet 1993 (voir point 2°, lettre b) ci-avant), a été abrogé par la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays ;
- 2° le régime d'aide spécifique au bénéfice d'investissements dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle de l'énergie, tel que réglé à l'article 7 de ladite loi, modifiée, du 27 juillet 1993 (voir point 2°, lettre d) ci-avant), a été abrogé par la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables ;
- 3° le régime d'aide spécifique en faveur de la recherche-développement, tel que réglé à l'article 6 de la précitée loi modifiée du 27 juillet 1993 (voir point 2°, lettre c) ci-avant), a été abrogé par la loi du 5 juin 2009 ayant pour objet 1. la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ; 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche, 3. la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
- 4° le régime d'aide aux opérations d'investissement ou de restructuration réalisées par les petites et moyennes entreprises, tel que réglé à l'article 4 de la précitée loi modifiée du 27 juillet 1993 (voir point 2°, lettre a) ci-avant), a été abrogé par la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises.

Comme chacune de précitées lois modificatives a organisé son propre système de régimes d'aides, et, en cas de besoin, de subventions en capital et de dégrèvement fiscal, ladite loi modifiée du 27 juillet 1993 a ainsi été vidée, au fil des années, de tous les régimes d'aides, et de tous les instruments et mécanismes d'aides, à la seule exception du mécanisme d'aide relatif à « *l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments.* »

• Un cadre légal devenu insuffisant au fil du temps

La loi 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, organise, en son article 13, le mécanisme d'aide concernant « *l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments.* »

L'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ladite loi modifiée du 27 juillet 1993, dispose que « *En vue de l'implantation d'activités industrielles, l'Etat, (...) et les communes (...), peuvent faire procéder séparément ou conjointement à l'acquisition, à la mise en valeur et à l'aménagement de terrains désignés ou destinés*



à être désignés industriels dans le cadre des législations et réglementations concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes et la protection de l'environnement. »

De cette disposition, il y tout d'abord lieu de retenir que le renvoi aux « *législations et réglementations concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes* » ne nécessiterait aujourd'hui, *a priori*, aucune intervention particulière du législateur.

Or, il faut remarquer que tant la législation et réglementation concernant l'aménagement du territoire, que celle concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, ont été substantiellement refondues et précisées par rapport à l'environnement juridique existant en 1993. En effet, tant la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, telle que modifiée, ensemble avec son règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », que la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée (abrogeant la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes), ensemble avec son règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, ont substantiellement changés les préceptes juridiques régissant les matières respectives.

Il s'ensuit que l'article 13 de ladite loi modifiée du 27 juillet 1993 ne résiste, aujourd'hui, quant à sa teneur, plus à la critique.

En effet, en considérant, depuis 1993, l'évolution de l'environnement législatif directement pertinent pour le développement économique, telles les évolutions législatives en matière d'aménagement du territoire et en matière d'aménagement communal et de développement urbain, il faut constater que le développement économique du pays se transpose de nos jours à travers d'autres moyens que ceux actés encore dans 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.

A titre de premier exemple sous-tendant ce constat, il y a lieu de se référer à l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la prédite loi modifiée du 27 juillet 1993, qui dispose que « *En vue de l'implantation d'activités industrielles, l'Etat, (...) et les communes (...), peuvent faire procéder séparément ou conjointement à l'acquisition, à la mise en valeur et à l'aménagement de terrains désignés ou destinés à être désignés industriels dans le cadre des législations et réglementations concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes et la protection de l'environnement. »*

L'autorisation octroyée par ledit article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, vise ainsi limitativement les « *terrains désignés ou destinés à être désignés industriels* » en vue « *de l'implantation d'activités industrielles* ».

Or, à ce jour, le développement économique du pays ne vise plus uniquement « *l'implantation d'activités industrielles* », mais il est plus large, en visant le développement de zones d'activités économiques dans lesquelles sont autorisées plusieurs activités économiques, telles des activités artisanales, de production, d'assemblage et de transformation, de transport, de logistique et de prestation de services commerciaux ou artisanaux¹, et parmi lesquelles figurent aussi, sans être prédominantes, l'industrie et l'industrie légère.

¹ Voir le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, articles 11 à 14.



Vouloir donc réduire, de nos jours, le développement économique au seul développement « *d'activités industrielles* », et l'autorisation légale de pouvoir « *acquérir* » des terrains, aux seuls « *terrains désignés ou destinés à être désignés industriels* », reviendrait à devoir ignorer que le développement économique du pays ne se fonde plus seulement sur un développement de l'industrie, mais, bien au contraire, sur une panoplie d'activités économiques, englobant l'industrie comme une activité parmi d'autres.

A titre de deuxième exemple sous-tendant le constat que le développement économique du pays se transpose de nos jours à travers d'autres moyens que ceux actés encore dans ladite loi modifiée du 27 juillet 1993, il y a lieu de citer, encore une fois, ce même article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, qui autorise la « *mise en valeur et l'aménagement de terrains* ». Or, cette autorisation de « *mise en valeur et d'aménagement de terrains* » a été probablement suffisamment précise en 1993, mais elle ne l'est plus aujourd'hui. En effet, suite à l'adoption de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle que modifiée, l'aménagement communal est de nos jours réglé avec beaucoup plus de détail et de précision par rapport à ce qui a été le cas sous l'empire de l'ancienne loi applicable en la matière, à savoir celle du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes.

Les territoires communaux ne sont ainsi plus « *mis en valeur et aménagés* » en fonction des « *terrains* » concernés, mais en fonction des zones dans lesquelles ils se trouvent, et, sauf *Baulücken*, moyennant élaboration obligatoire de plans d'aménagement particuliers.

Or, ladite loi modifiée du 27 juillet 1993, en ignorant entièrement le concept de plans d'aménagement particuliers, reste avec son autorisation de « *mise en valeur et d'aménagement de terrains* », par rapport à l'environnement juridique d'aujourd'hui, trop vague, et est ainsi devenue source d'interprétations conflictuelles. En effet, le développement des zones d'activités économiques relevant, en ce qu'il touche au développement économique du pays, de la souveraineté nationale, il doit être réglé quelle autorité administrative est chargée de quelles missions dans le cadre du développement des différentes zones d'activités économiques qui existent, l'inverse revenant à laisser planer un doute sur les compétences administratives en la matière, ce qui risque d'engendrer des conséquences préjudiciables pour le développement économique en tant que tel.

A titre de troisième exemple sous-tendant le constat que le développement économique du pays se transpose de nos jours à travers d'autres moyens que ceux actés encore dans ladite loi modifiée du 27 juillet 1993, il y a lieu de noter que, toujours l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ladite loi, ne vise que l'État, et les communes, et omet partant d'autoriser les syndicats de communes à acquérir des terrains, respectivement à les mettre en valeur et à les aménager.

Or, précisément les syndicats de communes occupent aujourd'hui, autrement qu'en 1993, une position centrale et, par rapport aux communes, privilégiée dans le développement économique du pays, circonstance qui se documente à travers la législation et réglementation concernant l'aménagement du territoire, et plus particulièrement à travers le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »².

² Ledit règlement grand-ducal du 10 février 2021 dispose, en son article 6, que « *Les communes ne peuvent désigner de nouvelles zones d'activités économiques communales ou procéder à l'extension de zones d'activités économiques communales existantes telles que définies aux articles 11 et 12 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune que lorsque ces désignations ou ces extensions remplissent les conditions cumulatives suivantes : 1° elles s'intègrent dans le tissu urbain existant et permettent de renforcer la mixité des fonctions dans les localités ou parties de localités ; 2° elles ne contribuent pas au mitage manifeste du paysage ; 3° elles ne contribuent pas à une disproportion manifeste entre les surfaces destinées principalement à l'habitation et celles destinées aux zones d'activités économiques communales (...)* ».



A titre de quatrième exemple sous-tendant le constat que le développement économique du pays se transpose de nos jours à travers d'autres moyens que ceux actés encore dans ladite loi modifiée du 27 juillet 1993, il y a lieu de se référer à l'article 13, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de ladite loi, qui dispose que *« L'Etat (...) et les communes (...) sont autorisés à échanger, à vendre ou à louer de gré à gré ces terrains à des entreprises dont les projets d'activité industrielle ou de prestation de services sont reconnus comme étant particulièrement aptes à contribuer au développement et à l'amélioration structurelle de l'économie ou à une meilleure répartition géographique des activités économiques et qui prendront à l'égard de l'Etat et des communes intéressées des obligations résultant desdits terrains. »*

En ce qui concerne tout d'abord la « vente » de terrains par l'État à des entreprises, il y a lieu de remarquer qu'en amont d'un rapport spécial de la Cour des comptes, daté du 27 octobre 2020, et portant sur la vente de terrains situés dans des zones d'activités économiques et appartenant à l'État, il a été envisagé de circonscrire et mieux définir la procédure applicable au cas où l'État se proposait de vendre un tel terrain, pour clairement marquer le caractère tout à fait exceptionnel d'une telle vente. Vu qu'il est de la volonté politique que le caractère exceptionnel de la vente de terrains domaniaux, sis dans des zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales, ou spéciales, à des entreprises, soit aussi documenté dans la loi applicable en la matière, et vu que ce caractère exceptionnel devra se traduire, de la volonté des auteurs du présent projet de loi, au niveau de la procédure, par une décision préalable du Gouvernement en conseil avant toute vente, l'article 13, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de ladite loi modifiée du 27 juillet 1993 doit être adapté, ce dernier prévoyant en effet que la vente de terrains puisse se faire par « l'État », uniquement « représenté par ses ministres compétents », ces derniers étant, conformément à l'article 18 de cette même loi, « les ministres ayant dans leurs attributions l'Economie et les Finances ».

En ce qui concerne ensuite l'autorisation octroyée par ladite loi modifiée du 27 juillet 1993 à l'État et aux communes, de pouvoir « louer de gré à gré ces terrains à des entreprises », il y a lieu de noter une imprécision du texte par rapport à la pratique courante qui s'est établie sous l'empire de cette loi, puisque les terrains, sis dans des zones d'activités économiques, sont en principe mis à disposition des entreprises à travers la concession de droits réels (à savoir, en règle générale, moyennant la concession de droits de superficie) et non de droits personnels (tels que conférés par des baux).

En ce qui concerne finalement les autorités administratives visées par cet article 13, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il y a lieu de remarquer que ne sont visés que l'État, et les communes, et ce au détriment des syndicats de communes, qui, il faut le rappeler, occupent aujourd'hui pourtant une position centrale dans le développement économique du pays.

Il y a lieu de conclure des quatre exemples ci-avant développés, que ladite loi modifiée du 27 juillet 1993 doit être adaptée pour mieux cadrer la situation de droit et de fait existant de nos jours en matière de développement économique, et pour mieux cadrer son développement futur.

Or, au lieu de procéder à une modification de 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, il a été décidé de la refondre entièrement, notamment aussi pour des raisons de lisibilité.

OBJECTIFS DE LA REFONTE DE LA LOI

La loi 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, telle que modifiée, nécessite donc une refonte, alors qu'il faut, toujours dans un souci de développement économique, établir une 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.

Le dénominateur commun entre la précitée loi modifiée du 27 juillet 1993, et le présent projet de loi, consiste dans leur objectif de création d'un cadre propice au développement économique du pays, à comprendre dans le sens de son développement principalement industriel et artisanal.

Or, comme ce développement économique se réalise, de nos jours, en grande partie dans, et à travers, les zones d'activités économiques telles que désignées par la législation et réglementation applicable en matière d'aménagement du territoire, et telles que transposées, existantes ou créées à travers la réglementation communale (plus particulièrement à travers les plans d'aménagement général des communes), l'objectif principal du présent projet de loi consiste dans la création d'un cadre légal qui, tout en englobant « *l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments* », tel qu'autorisé sous l'empire de ladite loi modifiée du 27 juillet 1993, règle la planification et le développement des zones d'activités économiques³, ainsi que les modalités d'admission d'entreprises dans ces zones, et les conditions de la mise à disposition de terrains dans ces zones à des entreprises.

• Modification des objectifs de la loi

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, est à qualifier de loi « d'aide ». En effet, en son article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, ladite loi définit son objectif comme suit : « *L'Etat pourra accorder une aide en faveur d'opérations d'investissement, de restructuration ou de recherche-développement qui ont pour but de promouvoir la création, le développement, la rationalisation, la conversion ou la réorientation des entreprises industrielles et des entreprises de prestation de services, ces dernières devant avoir une influence motrice sur le développement économique.* »

Le présent projet de loi ne saurait cependant être qualifié de texte « d'aide », alors qu'il ressort de ses objectifs, tels que formulés à l'article 2, qu'il vise avant tout la création d'un cadre juridique :

- 1° favorisant et soutenant le développement économique par le bais d'opérations foncières sur des terrains sis dans des, ou à proximité de, zones d'activités économiques ;
- 2° contribuant à une meilleure diversification de l'économie nationale, ou encore à un développement économique soutenu et géographiquement réparti, par la planification et le développement des zones d'activités économiques ;
- 3° fixant et harmonisant les modalités et conditions d'admission d'entreprises dans lesdites zones d'activités économiques.

• Transparence de la loi

Le présent projet de loi se veut transparent, en chargeant de manière précise, et en fonction des différentes zones d'activités économiques concernées, l'État, les communes, ou les syndicats de communes, non seulement de l'acquisition, de la vente et de l'échange de terrains sis dans ces zones (ou nécessaires à leur viabilisation), mais encore de la planification et du développement de celles-ci.

³ Le champ d'application du présent projet de loi s'étend aux zones d'activités économiques suivantes : les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, les zones spéciales (à connotation économique), les zones d'activités économiques communales, et les zones d'activités économiques régionales, telles que définies dans le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Les zones commerciales sont donc exclues du champ d'application du présent projet de loi.



Le présent projet de loi se veut encore transparent en ce qu'il édicte des règles claires et précises quant aux modalités et conditions d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques, ce processus d'admission étant encadré par des procédures devant assurer aux entreprises demanderesse une sécurité non seulement juridique, mais aussi de planification de leurs affaires économiques.

Comme les terrains sis dans les zones d'activités économiques se trouvent, en règle générale, dans la propriété foncière d'une des autorités administratives visées à l'alinéa 1^{er} de cette section, le présent projet de loi règle aussi, en poursuivant des objectifs de transparence et d'harmonisation, les conditions de la mise à disposition de ces terrains aux entreprises admises à s'installer dans une zone d'activités économiques.

Cette volonté de vouloir assurer une totale transparence se traduit aussi par le recours extensif à la définition des termes revenant de manière récurrente dans le présent projet de loi, ceci afin d'exclure, voire de réduire au minimum, toute possibilité d'interprétation litigieuse de ses dispositions, et de contribuer ainsi à la création d'un cadre juridique précis et producteur de sécurité juridique. La lecture du présent projet de loi doit donc se faire par consultation permanente des différentes définitions.

• Nouveautés de la loi

Il est tout d'abord rappelé que le dénominateur commun entre la loi 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, telle que modifiée, et le présent projet de loi, réside, de manière simplifiée, dans l'autorisation octroyée à des autorités administratives de procéder à l'acquisition et à l'aménagement de terrains aux fins de leur mise à disposition à des entreprises dont l'activité économique contribue au développement économique de pays.

Sur ce fondement, et en comparaison avec l'article 13 de ladite loi modifiée du 27 juillet 1993, le présent projet de loi va bien au-delà de ce qui a été réglé par ladite loi modifiée du 27 juillet 1993, en introduisant principalement les nouveautés suivantes :

- 1° l'autorisation d'acquérir des terrains, de les échanger, de les vendre, et de les mettre à disposition d'entreprises, englobe non seulement l'État et les communes, mais aussi les syndicats de communes ;
- 2° l'acquisition de terrains ne doit plus nécessairement répondre à une logique de développement « *industriel* », mais servir au développement de zones d'activités économiques, telles que définies dans le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ;
- 3° le développement économique, principalement industriel et artisanal, du pays, ne se réalise plus à travers « *la mise en valeur et l'aménagement de terrains* », mais à travers la planification et le développement de zones d'activités économiques, telles que désignées dans les plans d'aménagement général des communes, ou dans le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » ;
- 4° non seulement la planification des zones d'activités économiques est identifiée comme élément important contribuant au développement économique du pays, mais aussi les compétences des différentes autorités administratives (l'État, les communes, et les syndicats de communes) en matière de planification de ces zones sont établies, en actant que, à l'exception des zones d'activités économiques communales, la planification est octroyée au pouvoir public exclusivement, afin de permettre une planification rationnelle, coordonnée et harmonieuse de toutes les zones d'activités économiques ;



- 5° l'installation, par une entreprise, dans une zone d'activités économiques, est sujette à la soumission, à une autorité administrative compétente, d'une demande d'admission, dont le contenu est formalisé et standardisé pour toutes les zones d'activités économiques ;
- 6° l'installation, par une entreprise, dans une zone d'activités économiques, est sujette à l'obtention d'une autorisation administrative, à octroyer, s'il s'agit d'une zone d'activités économiques nationale, d'une zone d'activités spécifiques nationale, ou d'une zone spéciale, par le ministre de l'Économie, ou, s'il s'agit d'une zone d'activités économiques communale, par le conseil communal de la commune territorialement concernée, ou, s'il s'agit d'une zone d'activités économiques régionale, par le comité du syndicat de communes territorialement concerné, il étant à préciser que ces autorisations sont suspensives de la délivrance d'autres autorisations administratives requises, telles, notamment, les autorisations à octroyer en vertu de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, et ce conformément au principe que chaque autorité administrative doit agir dans le cadre de sa propre sphère de compétences ;
- 7° les dossiers, concernant les demandes d'admission dans les zones d'activités économiques, continuent à être avisés par une commission, comme ceci est le cas déjà sous l'empire de l'actuelle loi modifiée du 27 juillet 1993, qui prévoit, en son article 14, une « *commission spéciale* » ayant « *pour mission de donner, sur la base des critères établis par la présente loi et les règlements grand-ducaux pris en son exécution, un avis sur les demandes présentées* », sauf que cette « *commission spéciale* » est renommée en « *commission d'admission* », qu'elle est étendue en sa composition, et que tant le contenu des demandes d'admission, que les éléments sur lesquels doit porter l'avis de ladite commission d'admission, sont précisés et circonscrits, ce qui rajoute à la sécurité juridique ;
- 8° les demandes d'admission, visant une zone d'activités économiques communale, ou une zone d'activités économiques régionale, soumises par des entreprises, sont transmises à la commission d'admission pour avis, qui ensuite doit transmettre la demande d'admission, ensemble avec son avis, au « *ministre compétent* », qui est, en fonction du secteur d'activités dont relève l'entreprise demanderesse, soit le ministre de l'Économie, soit le membre du Gouvernement ayant le Commerce, l'Artisanat, et le secteur de l'Horeca dans ses attributions, le but étant que le ministre compétent puisse apporter, le cas échéant, sa vue de politique nationale sur le développement économique consolidé du pays, ainsi que sur la répartition géographique des activités économiques, les autorités locales et régionales n'étant pas forcément en mesure d'apprécier les conséquences nationales de leurs décisions adoptées au niveau communal ou régional ;
- 9° l'harmonisation des conditions de la mise à disposition, par l'État, les communes ou les syndicats de communes, des terrains sis dans les zones d'activités économiques aux entreprises, afin d'éviter des situations de distorsion concurrentielle ou de traitement inégalitaire des administrés devant les administrations ;
- 10° d'autoriser l'octroi, aux communes, et aux syndicats de communes, de contributions financières, remboursables, et aux syndicats de communes de subventions financières, non remboursables, afin de leur permettre de pouvoir, vu les importants investissements à faire dans le foncier et dans la viabilisation des zones d'activités communales, ou régionales, plus facilement développer celles-ci, ce qui est dans l'intérêt de l'État.



II. Texte du projet de loi

CHAPITRE 1^{er} – DEFINITIONS ET OBJECTIFS

Art. 1^{er}. Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

- 1° « activités économiques » : les activités, services, et prestations autorisés dans les zones d'activités économiques, soit en vertu du plan d'aménagement général d'une commune, soit en vertu des articles 11, 12, 13, 14, 15 ou 22 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ;
- 2° « autorité administrative compétente » : le ministre de l'Économie, pour les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales, le conseil communal d'une commune, pour une ou plusieurs zones d'activités économiques communales, ou le comité d'un syndicat, pour une ou plusieurs zones d'activités économiques régionales ;
- 3° « autorisation d'installation conditionnelle » : permission d'exercer une activité économique dans une zone d'activités économiques, octroyée, par une autorité administrative compétente, à une entreprise qui n'est ni propriétaire d'un terrain privé dans la zone d'activités économiques objet de sa demande d'admission, ni ne bénéficie d'un droit à long terme sur un terrain privé, ou sur un terrain public, dans cette zone, mais suspendue dans ses effets jusqu'à ce que l'entreprise est propriétaire d'un terrain privé dans cette zone, ou bénéficie d'un droit à long terme sur un terrain privé, ou sur un terrain public, dans cette zone, et a obtenu toutes autres autorisations, ou approbations, administratives nécessaires à l'exercice de son activité économique ;
- 4° « autorisation d'installation suspensive » : permission d'exercer une activité économique dans une zone d'activités économiques, octroyée, par une autorité administrative compétente, à une entreprise qui est propriétaire d'un terrain privé dans la zone d'activités économiques objet de sa demande d'admission, ou qui bénéficie d'un droit à long terme sur un terrain privé, ou sur un terrain public, dans cette zone, mais suspendue dans ses effets jusqu'à l'obtention, par l'entreprise, de toutes autres autorisations, ou approbations, administratives nécessaires à l'exercice de son activité économique ;
- 5° « commune » : toute commune gestionnaire d'une ou de plusieurs zones d'activités économiques communales ;
- 6° « création ou agrandissement » d'une zone d'activités économiques : l'acquisition, par l'État, une commune, ou un syndicat, de tous terrains directement ou indirectement nécessaires au développement de zones d'activités économiques, telles que désignées soit dans le plan d'aménagement général d'une commune, soit dans le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », ainsi que la conclusion de tous engagements contractuels portant sur de tels terrains ;
- 7° « demande d'admission » : toute demande d'une entreprise, soumise à une autorité administrative compétente en vertu des articles 8 ou 9, sollicitant l'octroi d'une autorisation d'installation suspensive, ou d'une autorisation d'installation conditionnelle ;
- 8° « développement » d'une zone d'activités économiques : la viabilisation, la promotion et la gestion d'une zone d'activités économiques ;
- 9° « droits réels » : les droits d'emphytéose ou droits de superficie, tels que prévus par la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ;
- 10° « entreprise » : toute personne physique ou morale visée à l'article 8, du Code de commerce ;



- 11° « gestion » d'une zone d'activités économiques : l'entretien et l'administration d'infrastructures communes, ou d'infrastructures publiques, dans une zone d'activités économiques, ainsi que le maintien des relations administratives avec les entreprises et les autorités publiques ;
- 12° « infrastructures communes » d'une zone d'activités économiques : (i) tous bâtiments et toutes parties de bâtiments construits, gérés ou exploités par, ou pour le compte de l'État, d'une commune, ou d'un syndicat, et mis à la disposition, gratuitement ou moyennant paiement d'un loyer, aux entreprises, salariés et visiteurs de la zone, ou (ii) tous équipements techniques de communication, de sécurisation ou de surveillance, installés ou érigés par l'État, une commune, ou un syndicat, et dont les coûts d'installation ou de construction, d'entretien et de fonctionnement sont, en tout ou en partie, mis à charge des entreprises, salariés ou visiteurs de la zone ;
- 13° « infrastructures publiques » d'une zone d'activités économiques : les voiries, réseaux et autres équipements publics tels que visés à l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- 14° « ministre compétent » : le membre du Gouvernement ayant le Commerce, l'Artisanat, et le secteur de l'Horeca dans ses attributions, pour toute demande d'admission soumise par une entreprise émanant d'un de ces secteurs, ou le ministre de l'Économie, pour toutes les autres demandes d'admission ;
- 15° « ministre de l'Économie » : le membre du Gouvernement ayant la politique industrielle et la politique de développement et de diversification économiques dans ses attributions ;
- 16° « mise à disposition » d'un terrain public : la concession, par l'État, une commune ou un syndicat, d'un droit réel sur un terrain public à une entreprise, titulaire d'une autorisation d'installation conditionnelle ;
- 17° « planification » d'une zone d'activités économiques : la phase d'élaboration d'un projet d'aménagement particulier « quartier existant », ou d'un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier », ou la phase de l'élaboration d'un projet de modification d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant », ou d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », telle que prévue aux articles 27, 28 et 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- 18° « promotion » d'une zone d'activités économiques : la mise en évidence, vis-à-vis de tiers, des caractéristiques et des atouts d'une zone d'activités économiques ;
- 19° « projet économique » : l'activité économique d'une entreprise et son plan d'affaires, indiquant, sur un horizon de cinq ans, les objectifs et la stratégie commerciale, les besoins financiers, matériels et en ressources humaines nécessaires pour atteindre ces objectifs, les marchés ciblés ainsi que les chaînes d'approvisionnement, et estimant, sur la même durée, l'évolution du volume d'affaires, des coûts d'exploitation et autres charges, ainsi que des revenus et des profits ;
- 20° « syndicat » : tout syndicat de communes ayant pour objet la création et le développement d'une zone d'activités économiques régionale, créé ou régi par la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ;
- 21° « terrains » : indistinctement les terrains privés et les terrains publics ;
- 22° « terrain privé » : parcelle cadastrale sise dans une zone d'activités économiques, et appartenant à une ou plusieurs personnes privées ou morales ;
- 23° « terrain public » : parcelle cadastrale sise dans une zone d'activités économiques, et appartenant à l'État, à une commune, ou à un syndicat ;
- 24° « viabilisation » d'une zone d'activités économiques : la 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 ;



- 25° « zones d'activités économiques » : indistinctement toutes les zones d'activités économiques nationales, zones d'activités spécifiques nationales, zones spéciales, zones d'activités économiques communales, et zones d'activités économiques régionales ;
- 26° « zone d'activités économiques communale » : zone à activités économiques, telle que désignée soit dans le plan d'aménagement général d'une commune, soit dans un plan d'occupation du sol adopté en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;
- 27° « zone d'activités économiques nationale » : zone à activités économiques, telle que désignée soit dans le plan d'aménagement général d'une commune, soit dans le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », soit dans un plan d'occupation du sol adopté en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;
- 28° « zone d'activités économiques régionale » : zone à activités économiques, telle que désignée soit dans le plan d'aménagement général d'une commune, soit dans le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », soit dans un plan d'occupation du sol adopté en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;
- 29° « zone d'activités spécifiques nationale » : zone à activités économiques, telle que désignée soit dans le plan d'aménagement général d'une commune, soit dans un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation du sol, adoptés en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ;
- 30° « zone spéciale » : zone à activités économiques, telle que désignée soit dans le plan d'aménagement général d'une commune, soit dans un plan d'occupation du sol adopté en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, et réservée à l'exercice d'une activité à but de lucre contribuant au développement et à la diversification économiques du pays.

Art. 2. Objectifs

La présente loi a pour objectifs :

- 1° de contribuer, moyennant admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques :
 - a) en ce qui concerne les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales, à une meilleure diversification de l'économie nationale ;
 - b) en ce qui concerne les zones d'activités économiques communales, et les zones d'activités économiques régionales, au développement économique, ainsi qu'à une meilleure répartition géographique des activités économiques ;
- 2° de favoriser, et de soutenir, le développement économique à travers le développement de zones d'activités économiques par :
 - a) l'acquisition de terrains privés ;
 - b) la vente ou l'échange de terrains publics ;
 - c) la mise à disposition de terrains publics à des entreprises ;
- 3° de veiller à une planification rationnelle, et un développement harmonieux, des zones d'activités économiques par :
 - a) la mise en place d'infrastructures publiques et d'infrastructures communes, adaptées à la taille et aux activités économiques de la zone concernée ;
 - b) la densification des constructions à ériger, et une utilisation rationnelle du sol ;
 - c) la mutualisation des infrastructures communes, et la promotion de l'économie circulaire ;
 - d) l'utilisation rationnelle des ressources énergétiques et naturelles ;
- 4° d'orienter les autorités administratives compétentes dans le processus de sélection des entreprises sollicitant leur admission dans une zone d'activités économiques ;



- 5° d'harmoniser les conditions de la mise à disposition de terrains publics, à des entreprises, dans les zones d'activités économiques.

CHAPITRE 2 – COMPETENCES

Art. 3. Les autorités administratives compétentes

(1) Par dérogation à l'article 28, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier », portant sur des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales, ou des zones spéciales, ne peut émaner que d'une commune ou de l'État, représenté par le ministre de l'Économie, lesquels n'ont pas besoin d'être propriétaires du ou des terrains concernés ou de justifier d'un titre les habilitant à réaliser l'opération sur le ou les terrains en cause.

Le ministre de l'Économie est chargé de la viabilisation, et du développement, des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales, et des zones spéciales.

Il autorise, la commission d'admission obligatoirement sollicitée en son avis, les entreprises à s'installer dans les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales.

Il met, conjointement avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, les terrains publics relevant de la propriété domaniale sis :

- 1° dans des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales, et des zones spéciales, à la disposition d'entreprises ;
- 2° dans des zones d'activités économiques communales, à la disposition de communes, ou d'entreprises ;
- 3° dans des zones d'activités régionales, à la disposition de syndicats, ou d'entreprises.

(2) Par dérogation à l'article 28, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier », portant sur des zones d'activités économiques régionales, ne peut émaner que d'une commune, d'un syndicat ou de l'État, représenté par le ministre de l'Économie, lesquels n'ont pas besoin d'être propriétaires du ou des terrains concernés ou de justifier d'un titre les habilitant à réaliser l'opération sur le ou les terrains en cause.

Les syndicats sont chargés de la viabilisation, et du développement, des zones d'activités économiques régionales.

Ils autorisent, la commission d'admission et le ministre compétent obligatoirement sollicités en leurs avis, sous l'approbation de leur autorité de tutelle, les entreprises à s'installer dans les zones d'activités économiques régionales.

Ils mettent, sous l'approbation de leur autorité de tutelle, les terrains publics, relevant de la propriété syndicale, ou sur les terrains sur lesquels ils se sont vu concéder un droit réel, et sis dans les zones d'activités économiques régionales, à la disposition d'entreprises

(3) Les communes autorisent, la commission d'admission et le ministre compétent obligatoirement sollicités en leurs avis, sous l'approbation de leur autorité de tutelle, les entreprises à s'installer dans les zones d'activités économiques communales.



Elles mettent, sous l'approbation de leur autorité de tutelle, les terrains publics, relevant de la propriété communale, ou les terrains sur lesquels elles se sont vu concéder un droit réel, et sis dans les zones d'activités économiques communales, à la disposition d'entreprises

Art. 4. La commission d'admission

(1) Il est institué auprès du ministre de l'Économie une commission d'admission qui a pour mission :

- 1° d'instruire, et d'aviser, les demandes d'admission lui soumises en vertu des articles 8 et 9. Elle devra, à l'exception du cas prévu à l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, ou à l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2, se prononcer sur :
 - a) la compatibilité de l'activité économique avec les dispositions réglementaires régissant la zone d'activités économiques objet de la demande d'admission ;
 - b) la compatibilité du projet économique avec l'objectif fixé à l'article 2, point 1°, lettre a), si la demande d'admission concerne une zone d'activités économiques nationale, une zone d'activités spécifiques nationale, ou une zone spéciale ;
 - c) la compatibilité du projet économique avec l'objectif fixé à l'article 2, point 1°, lettre b), si la demande d'admission concerne une zone d'activités économiques communale, ou une zone d'activités économiques régionale ;
 - d) les plus-values du projet économique pour l'emploi et le trésor public ;
 - e) l'adéquation entre le projet économique et la consommation de sol nécessaire pour l'exercice de l'activité économique ;
- 2° d'aviser la vente de terrains publics, relevant de la propriété domaniale, à des entreprises ;
- 3° de conseiller le ministre compétent, le collège des bourgmestre et échevins d'une commune, ou le bureau d'un syndicat, à leur demande, sur toutes questions lui soumises ;
- 4° d'adresser, de son initiative, aux ministre compétent, collège des bourgmestre et échevins d'une commune, ou bureau d'un syndicat, toute proposition, tout avis, ou toute recommandation relevant de ses missions, ou qu'elle jugera utile.

(2) La commission d'admission se compose de huit membres. Elle comprend :

- 1° deux délégués désignés par le ministre de l'Économie, dont un assumera la fonction de président de la commission d'admission ;
- 2° un délégué proposé par le membre du Gouvernement ayant le Commerce, l'Artisanat, et le secteur de l'Horeca dans ses attributions, qui assumera la fonction de vice-président de la commission d'admission ;
- 3° un délégué proposé par le membre du Gouvernement ayant les Finances dans ses attributions ;
- 4° un délégué proposé par le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions ;
- 5° un délégué proposé par le membre du Gouvernement ayant l'Intérieur dans ses attributions ;
- 6° un délégué proposé par le membre du Gouvernement ayant l'Emploi dans ses attributions ;
- 7° un délégué proposé par le membre du Gouvernement ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions.

Pour chaque membre effectif, est désigné un membre suppléant, lequel assiste à la réunion de la commission avec voix délibérative en cas d'empêchement du membre effectif.

Les membres de la commission d'admission, et leurs suppléants, sont nommés, moyennant arrêté ministériel, par le ministre de l'Économie.

En cas de partage des voix, celle du président de la commission d'admission sera prépondérante.



Le ministre de l'Économie désigne le secrétariat, et le secrétaire, de la commission d'admission. Le secrétaire participe aux réunions de la commission d'admission, sans avoir qualité de membre, et sans droit de vote.

(3) La commission d'admission convoque à ses séances un représentant des communes, ou des syndicats concernés par un ou plusieurs points figurant à l'ordre du jour.

(4) La commission d'admission peut se faire assister, pour des projets à déterminer par ses soins, par des représentants-experts d'autres administrations publiques ou établissements publics, chaque fois que des compétences spécifiques sont requises. Les représentants-experts sont, sur demande du président de la commission d'admission, invités par le ministre de l'Économie à participer avec voix-consultative et sans droit de vote aux séances de la commission d'admission.

(5) Un règlement grand-ducal déterminera le fonctionnement de la commission d'admission.

CHAPITRE 3 – MOYENS

Art. 5. Généralités

Les moyens pour la réalisation des objectifs fixés à l'article 2 sont :

- 1° l'acquisition de terrains, ainsi que la vente et l'échange de terrains publics, pour assurer la création ou l'agrandissement, ainsi que le développement de zones d'activités économiques ;
- 2° la planification de zones d'activités économiques ;
- 3° l'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques ;
- 4° la mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques ;
- 5° les contributions et les subventions financières.

Art. 6. Acquisition de terrains, vente et échange de terrains publics

(1) Pour contribuer à la création, à l'agrandissement, ou à la viabilisation de zones d'activités économiques, le ministre de l'Économie est, conjointement avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, autorisé à procéder, pour compte de l'État :

- 1° à l'acquisition de tous terrains, bâtis ou non ;
- 2° à la vente ou à l'échange de tous terrains publics relevant de la propriété domaniale, bâtis ou non ;
- 3° à la conclusion de tous actes concédant à l'État des droits à long terme sur des terrains.

(2) Le ministre de l'Économie, conjointement avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, est autorisé à procéder, pour compte de l'État, la commission d'admission obligatoirement sollicitée en son avis, et sous l'approbation préalable du Gouvernement en conseil, à la vente de tous terrains publics relevant de la propriété domaniale, bâtis ou non, et sis dans des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales, ou des zones spéciales, à des entreprises dont le projet économique répond aux critères fixés à l'article 2, point 1°, lettre a).

(3) Pour contribuer à la création, à l'agrandissement, ou à la viabilisation de zones d'activités économiques communales, ou de zones d'activités économiques régionales, les communes sont, sous l'approbation de leur autorité de tutelle, autorisées à procéder, pour compte propre, en ce qui concerne les zones d'activités économiques communales, ou pour compte de syndicats, en ce qui concerne les zones d'activités économiques régionales :

- 1° à l'acquisition de tous terrains, bâtis ou non ;
- 2° à la vente et à l'échange de tous terrains publics relevant de la propriété communale, bâtis ou non ;
- 3° à la conclusion de tous actes leur concédant des droits à long terme sur des terrains.



(4) Pour contribuer à la création, à l'agrandissement, ou à la viabilisation de zones d'activités économiques régionales, les syndicats sont, sous l'approbation de leur autorité de tutelle, autorisés à procéder :

- 1° à l'acquisition de tous terrains, bâtis ou non ;
- 2° à la vente et à l'échange de tous terrains publics relevant de la propriété des syndicats, bâtis ou non ;
- 3° à la conclusion de tous actes leur concédant des droits à long terme sur des terrains.

Art. 7. Conseillers techniques

(1) Lorsqu'une commune prend l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier », portant sur une zone d'activités économiques communale, une zone d'activités économiques régionale, une zone d'activités économiques nationale, une zone d'activités spécifiques nationale ou une zone spéciale, ou lorsqu'un syndicat prend l'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier », portant sur une zone d'activités économiques régionale ou une zone d'activités économiques communale, le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, doit en informer le ministre de l'Économie.

Le ministre de l'Économie désigne alors par arrêté ministériel un conseiller technique, et il en informe l'autorité administrative qui l'a saisi.

(2) Le conseiller technique a pour mission d'assister, dans les limites de l'article 2, point 3°, le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, dans la conception et l'élaboration d'un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier », respectivement d'un projet de modification d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », couvrant la zone d'activités économiques concernée.

(3) Lorsqu'une commune prend l'initiative de modifier un plan d'aménagement particulier « quartier existant » couvrant une zone d'activités économiques, son collègue des bourgmestre et échevins, et le ministre de l'Économie, sont obligés de suivre la procédure prévue au paragraphe 1.

Le conseiller technique a pour mission d'assister, dans les limites de l'article 2, point 3°, le collège des bourgmestre et échevins de la commune dans l'élaboration du projet de modification du plan d'aménagement particulier couvrant la zone d'activités économiques concernée.

(4) La mission du conseiller technique se termine, d'office et sans autre formalité, avec le vote du conseil communal sur le projet d'aménagement particulier prévu à l'article 30, alinéa 10, ou, en cas de modification d'un plan d'aménagement particulier, à l'article 30bis, alinéa 8 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Art. 8. Admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales

(1) Toute entreprise voulant exercer une activité économique dans une zone d'activités économiques nationale, une zone d'activités spécifiques nationale, ou une zone spéciale, doit soumettre, soit par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, soit par porteur avec accusé de réception, soit par transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée, une demande d'admission auprès du ministre de l'Économie.

(2) La demande d'admission doit contenir :

- 1° l'identification exacte de l'entreprise avec une copie à jour de ses statuts, l'identification de ses instances dirigeantes avec un extrait de leur casier judiciaire, ou, à défaut de disponibilité d'un tel



- document, d'une pièce équivalente délivrée par l'autorité judiciaire ou administrative compétente de l'État membre ou du pays d'origine ou d'établissement de l'instance dirigeante concernée, et l'identification exacte de ses bénéficiaires économiques ;
- 2° la situation financière de l'entreprise, avec le bilan de ses trois derniers exercices, sinon une description des capacités financières de ses principaux actionnaires ou associés, ainsi que la preuve de l'existence régulière de l'entreprise par rapport à ses obligations concernant le paiement d'impôts, de taxes, et de cotisations de sécurité sociale ;
 - 3° le projet économique de l'entreprise ;
 - 4° la zone d'activités économiques visée avec, si possible, indication du terrain ciblé par la demande, ainsi que de l'emprise au sol des constructions projetées, avec identification des surfaces nécessaires à la réalisation de l'activité économique proprement dite, ainsi que de celles réservées à des fins administratives, de dépôt, ou autres.

Si l'entreprise est, dans la zone d'activités économiques objet de sa demande d'admission, propriétaire d'un terrain privé sur lequel elle entend exercer son activité économique, ou si elle dispose d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public, la demande d'admission ne contient que son identification exacte et celle de ses instances dirigeantes et de ses bénéficiaires économiques, ainsi que la description de son activité économique. La commission d'admission donne son avis sur la seule compatibilité de la demande d'admission avec les dispositions de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1°, lettre a).

(3) Le ministre de l'Économie vérifie si la demande d'admission est complète.

S'il estime que la demande d'admission n'est pas complète, il peut, endéans les trente jours de sa réception, solliciter une seule fois, des informations ou documents supplémentaires, en mentionnant de façon précise les informations ou documents faisant défaut.

L'entreprise doit fournir ces informations ou documents endéans les quinze jours qui suivent la requête du ministre de l'Économie, à défaut de quoi la demande d'admission est rejetée d'office et le dossier clôturé. Ledit ministre informe alors l'entreprise, soit par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, soit par transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée, du rejet de la demande d'admission et de la clôture du dossier.

Si au bout des trente jours de la réception de la demande d'admission, le ministre de l'Économie n'a pas sollicité des informations ou des documents supplémentaires, celle-ci est réputée complète.

(4) Le ministre de l'Économie transmet la demande d'admission, dans les quinze jours de sa réception, pour avis au président de la commission d'admission, et il transmet pendant ce même délai l'identité de l'entreprise ainsi que son activité économique, et l'emploi généré, pour information, au collège des bourgmestre et échevins de la commune territorialement concernée par la demande d'admission.

Il informe l'entreprise, soit par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, soit par transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée, de la date de transmission de la demande d'admission à la commission d'admission.

(5) Si le ministre de l'Économie reçoit, en vertu du paragraphe 3, alinéa 3, des informations ou documents complémentaires, il les transmet au président de la commission d'admission.

(6) Dans un délai de quatre-vingt-dix jours à partir de la réception de la demande d'admission par le président de la commission d'admission, la commission d'admission donne son avis sur la compatibilité



de la demande d'admission avec les dispositions de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1°, et elle transmet son avis, endéans ce même délai, signé par son président et son secrétaire, au ministre de l'Économie, à défaut de quoi la demande d'admission est réputée favorablement avisée.

(7) Dans un délai de cent vingt jours à partir de la transmission de la demande d'admission au président de la commission d'admission, le ministre de l'Économie statue sur celle-ci, et il informe l'entreprise de sa décision soit par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, soit par transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée, en indiquant les motifs à sa base.

En cas d'approbation de la demande d'admission, le ministre de l'Économie octroie sans délai une autorisation d'installation conditionnelle, ou une autorisation d'installation suspensive, à l'entreprise.

(8) En cas de silence du ministre de l'Économie après l'écoulement du délai fixé au paragraphe 7, alinéa 1^{er}, la demande d'admission est réputée approuvée.

(9) L'autorisation d'installation conditionnelle, ou l'autorisation d'installation suspensive, devient de plein droit caduque si, dans un délai de deux ans, l'entreprise n'a pas obtenu toutes autres autorisations, ou approbations, administratives nécessaires pour exercer son activité économique. Sur demande écrite et motivée de l'entreprise, le ministre de l'Économie peut accorder une prorogation de ce délai, d'une durée maximale d'une année.

Art. 9. Admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques communales, et les zones d'activités économiques régionales

(1) Toute entreprise voulant exercer une activité économique dans une zone d'activités économiques communale, ou dans une zone d'activités économiques régionale, doit soumettre, soit par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, soit par porteur avec accusé de réception, soit par transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée, une demande d'admission auprès du collège des bourgmestre et échevins de la commune, si la demande concerne une zone d'activités économiques communale, ou auprès du bureau du syndicat, si la demande concerne une zone d'activités économiques régionale.

(2) La demande d'admission doit contenir les informations et documents définis à l'article 8, paragraphe 2, alinéa 1^{er}.

Si l'entreprise est, dans la zone d'activités économiques objet de sa demande d'admission, propriétaire d'un terrain privé sur lequel elle entend exercer son activité économique, ou si elle dispose d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public, la demande d'admission ne contient que son identification exacte et celle de ses instances dirigeantes et de ses bénéficiaires économiques, ainsi que la description de son activité économique. La commission d'admission donne son avis sur la seule compatibilité de la demande d'admission avec les dispositions de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1°, lettre a).

(3) Le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, vérifie si la demande d'admission est complète.

S'il estime que la demande d'admission n'est pas complète, il peut, endéans les trente jours de sa réception, solliciter une seule fois, des informations ou documents supplémentaires, en mentionnant de façon précise les informations ou documents faisant défaut.



L'entreprise doit fournir ces informations ou documents endéans les quinze jours qui suivent la requête du collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou du bureau du syndicat, à défaut de quoi la demande d'admission est rejetée d'office et le dossier clôturé. Le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, informe alors l'entreprise, soit par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, soit par transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée, du rejet de la demande d'admission et de la clôture du dossier.

Si au bout des trente jours de la réception de la demande d'admission, le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, n'a pas sollicité des informations ou des documents supplémentaires, celle-ci est réputée complète.

(4) Le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, transmet la demande d'admission, dans les quinze jours de sa réception, pour avis au président de la commission d'admission.

Il informe l'entreprise, soit par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, soit par transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée, de la date de transmission de la demande d'admission à la commission d'admission.

(5) Si le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, reçoit, en vertu du paragraphe 3, alinéa 3, des informations ou documents complémentaires, il les transmet au président de la commission d'admission.

(6) Dans un délai de soixante jours à partir de la réception de la demande d'admission par le président de la commission d'admission, la commission d'admission donne son avis sur la compatibilité de la demande d'admission avec les dispositions de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1°, et elle transmet, endéans ce même délai :

- 1° son avis, signé par son président et son secrétaire, à l'autorité qui l'a saisie, à défaut de quoi la demande d'admission est réputée favorablement avisée ;
- 2° la demande d'admission, avec les informations ou documents complémentaires lui communiqués en vertu du paragraphe 5, et avec son avis, au ministre compétent.

(7) Dans un délai de trente jours à partir de la réception du dossier visé au paragraphe 6, point 2°, le ministre compétent soit confirme l'avis de la commission d'admission, soit l'infirme, par la communication de son propre avis, à l'autorité qui a transmis la demande d'admission au président de la commission d'admission, à défaut de quoi l'avis de celle-ci est réputé confirmé.

(8) Dans un délai de cent cinquante jours à partir de la transmission de la demande d'admission au président de la commission d'admission, le conseil communal de la commune, ou le comité du syndicat, statue, sous l'approbation de son autorité de tutelle, sur la demande d'admission. Il informe l'entreprise de sa décision soit par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, soit par transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée, en indiquant les motifs à sa base.

En cas d'approbation de la demande d'admission par le conseil communal de la commune, ou par le comité du syndicat, le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, octroie sans délai une autorisation d'installation conditionnelle, ou une autorisation d'installation suspensive, à l'entreprise.

(9) En cas de silence du conseil communal de la commune, ou du comité du syndicat, après l'écoulement du délai fixé au paragraphe 8, alinéa 1^{er}, la demande d'admission est réputée approuvée.



(10) L'autorisation d'installation conditionnelle, ou l'autorisation d'installation suspensive, devient de plein droit caduque si, dans un délai de deux ans, l'entreprise n'a pas obtenu toutes autres autorisations, ou approbations, administratives nécessaires pour exercer son activité économique. Sur demande écrite et motivée de l'entreprise, le conseil communal de la commune, ou le comité du syndicat, peut accorder une prorogation de ce délai, d'une durée maximale d'une année.

Art. 10. Mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales

(1) Le ministre de l'Économie est autorisé à mettre, conjointement avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, des terrains domaniaux sis dans les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales, à la disposition d'entreprises titulaires d'une autorisation d'installation conditionnelle.

(2) Ensemble avec l'information qu'il doit communiquer en vertu de l'article 8, paragraphe 4, alinéa 2, le ministre de l'Économie transmet à l'entreprise un projet de contrat de mise à disposition d'un terrain public, comprenant les conditions générales arrêtées en vertu de l'article 12, paragraphe 1^{er}.

(3) En cas d'octroi d'une autorisation d'installation conditionnelle à une entreprise, le ministre de l'Économie transmet le contrat visé au paragraphe 2, éventuellement adapté en vertu des dispositions de l'article 12, paragraphe 3, au membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, aux fins de l'accomplissement des formalités de signature.

(4) En cas de demande en prorogation d'un contrat de mise à disposition d'un terrain public, l'entreprise soumet une demande de prorogation du contrat auprès du ministre de l'Économie.

La demande de prorogation doit contenir la description de l'activité économique de l'entreprise, ainsi que l'identification exacte de ses instances dirigeantes et de ses bénéficiaires économiques. La procédure arrêtée à l'article 8, paragraphes 3, 4, 5, 6, 7, alinéa 1^{er}, et 8, est à suivre.

(5) Le ministre de l'Économie est autorisé à louer, conjointement avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, des terrains publics à des entreprises, pour une durée de trois ans, prorogeable une seule fois pour une durée maximale d'une année, si les entreprises justifient, par des impératifs économiques, la nécessité d'une location précaire d'un terrain public.

Art. 11. Mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques communales, ou dans les zones d'activités économiques régionales

(1) Le ministre de l'Économie est autorisé à mettre, conjointement avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, des terrains publics relevant de la propriété domaniale et sis dans des zones d'activités économiques communales, ou dans des zones d'activités économiques régionales, à la disposition de communes, de syndicats, ou d'entreprises titulaires d'une autorisation d'installation conditionnelle.

(2) Le conseil communal d'une commune est autorisé à mettre, sous l'approbation de son autorité de tutelle, les terrains publics relevant de sa propriété communale, ou les terrains sur lesquels elle s'est vu concéder un droit réel, et sis dans une zone d'activités économiques communale, et le bureau d'un syndicat est autorisé à mettre, sous l'approbation de son autorité de tutelle, les terrains publics relevant de sa propriété syndicale, ou sur les terrains sur lesquels il s'est vu concéder un droit réel, et sis dans une zone d'activités économiques régionale, à la disposition d'entreprises titulaires d'une autorisation d'installation conditionnelle.



(3) Ensemble avec l'information qu'il doit communiquer en vertu de l'article 9, paragraphe 4, alinéa 2, le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, transmet à l'entreprise un projet de contrat de mise à disposition d'un terrain public, comprenant les conditions générales arrêtées en vertu de l'article 12, paragraphe 1^{er}.

(4) En cas d'octroi d'une autorisation d'installation conditionnelle à une entreprise, le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, fait signer, sous l'approbation de son autorité de tutelle, le projet de contrat visé au paragraphe 3, éventuellement adapté en vertu des dispositions de l'article 12, paragraphe 3.

Le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, fait tenir, au président de la commission d'admission, une copie de chaque contrat de mise à disposition d'un terrain public approuvé par son autorité de tutelle.

(5) En cas de demande en prorogation d'un contrat de mise à disposition d'un terrain public, l'entreprise soumet une demande de prorogation du contrat auprès du collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou auprès du bureau du syndicat.

La demande de prorogation doit contenir la description de l'activité économique de l'entreprise, ainsi que l'identification exacte de ses instances dirigeantes et de ses bénéficiaires économiques. La procédure arrêtée à l'article 9, paragraphes 3, 4, 5, 6, 7, 8, alinéa 1^{er}, et 9, est à suivre.

(6) Le conseil communal d'une commune, ou le bureau d'un syndicat, est autorisé à louer, sous l'approbation de son autorité de tutelle, des terrains publics à des entreprises, pour une durée de trois ans, prorogeable une seule fois pour une durée maximale d'une année, si les entreprises justifient, par des impératifs économiques, la nécessité d'une location précaire d'un terrain public.

Art. 12. Définition des conditions générales de la mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques

(1) Le ministre de l'Économie est chargé, ensemble avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, de définir et de formuler les conditions générales de la mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques.

(2) Les conditions générales régleront :

- 1° la durée minimale et maximale de la mise à disposition d'un terrain public ;
- 2° les conditions de la prorogation de la mise à disposition d'un terrain public ;
- 3° les modalités de la mise en location, par l'entreprise, des constructions érigées sur le terrain public mis à disposition ;
- 4° les modalités de calcul et de remboursement, à l'expiration du contrat de mise à disposition d'un terrain public, de la valeur des constructions existantes ou érigées par l'entreprise sur le terrain mis à disposition ;
- 5° les conditions de la cession, à une entreprise, du contrat de mise à disposition d'un terrain public ;
- 6° les conditions de la rétrocession, à l'État, à la commune, ou au syndicat, du contrat de mise à disposition d'un terrain public ;
- 7° les sanctions conventionnelles en cas de non-respect des stipulations contractuelles de mise à disposition d'un terrain public.

(3) Il ne pourra être dérogé, par suppression ou par modification, aux conditions générales définies et formulées en vertu du paragraphe 1^{er}, sauf accord préalable des autorités visées au paragraphe 1^{er}.



Toute demande en suppression ou en modification des conditions générales définies et formalisées en vertu du paragraphe 1^{er}, doit être soumise par le collège des bourgmestres et échevins de la commune, ou par le bureau du syndicat, au ministre de l'Économie, pour décision commune avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions.

Le ministre de l'Économie devra communiquer la décision concernant une demande en suppression, ou en modification, des conditions générales, à l'autorité administrative qui l'a saisi. En cas de défaut de réponse endéans les trois mois de la saisine dudit ministre, la demande est réputée approuvée.

Art. 13. Contributions et subventions financières

(1) Le ministre de l'Économie, conjointement avec le membre du Gouvernement ayant les Finances dans ses attributions, est autorisé à accorder aux communes des contributions financières, remboursables, et aux syndicats des contributions financières, remboursables, et des subventions financières, non remboursables.

(2) Peuvent bénéficier de contributions financières, et de subventions financières, les coûts pris en charge par les communes, ou par les syndicats, pour les acquisitions visées à l'article 6, paragraphes 3 et 4, ainsi que pour la viabilisation, le développement, et la gestion de zones d'activités économiques communales, ou de zones d'activités économiques régionales.

(3) Les modalités de fixation, de paiement, et de remboursement des contributions financières, ainsi que les modalités de fixation, et de paiement des subventions financières, à accorder par type de dépense, sont arrêtées dans une convention à conclure entre le ministre, le membre du Gouvernement ayant les Finances dans ses attributions, et la commune, ou le syndicat.

CHAPITRE 4 – DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET ABROGATOIRES

Art. 14. Disposition transitoire

Les demandes en admission dans une zone d'activités économiques soumises avant l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent continuer la procédure d'admission conformément aux dispositions de 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.

Art. 15. Disposition abrogatoire

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 est abrogée.



III. Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cet article 1^{er} définit les termes et expressions utilisés de manière récurrente dans le présent projet de loi. Lors de la lecture des définitions proposées, il y a lieu de se référer, pour les termes y utilisés, le cas échéant, aux définitions spécifiques afférentes dans cet article 1^{er}.

Définition 1^o

Cette définition doit être lue à la lumière de l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui dispose que tout plan d'aménagement général d'une commune doit définir, entre autres, les zones dont se compose le territoire communal, ainsi que leur mode d'utilisation du sol, et que le détail est arrêté dans un règlement grand-ducal.

Ce règlement grand-ducal date du 8 mars 2017 et concerne le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Il définit les zones dont peut se composer un territoire communal, tout comme leur mode d'utilisation du sol.

Concernant plus particulièrement les zones d'activités économiques, celles-ci sont, ensemble avec leur mode d'utilisation du sol (donc les activités économiques autorisées dans ces zones), définies aux articles 11, 12, 13, 14, 15 et 22 dudit règlement grand-ducal.

Ainsi, pour identifier les zones d'activités économiques auxquelles le présent projet de loi se réfère, et les activités économiques autorisées dans ces zones, il suffit de se référer audit règlement grand-ducal du 8 mars 2017.

Or, la seule référence audit règlement grand-ducal du 8 mars 2017 s'avère être insuffisante.

En effet, selon la jurisprudence des juridictions administratives (voir Cour admin., 13 juillet 2017, n° 39294C du rôle), les autorités communales sont autorisées de *préciser*, dans leur plan d'aménagement général, les modes d'utilisation du sol des zones. Il y a donc lieu, pour définir les activités économiques effectivement autorisées dans une zone d'activités économiques, de se référer également à la réglementation communale, et plus précisément au plan d'aménagement général d'une commune, pour identifier, concrètement, les activités économiques autorisées dans une zone d'activités économiques donnée.

Il n'a cependant pas été retenu de définir les activités économiques autorisées dans les zones d'activités économiques par renvoi à la seule réglementation communale, puisqu'il incombe à la commission d'admission de vérifier, en cas de demande d'admission, si la réglementation communale se trouve être, selon son avis, en accord avec les dispositions dudit règlement grand-ducal du 8 mars 2017, pour inciter, en cas de négative, l'adaptation de la réglementation communale par les autorités communales.

Définition 2^o

La législation et réglementation actuellement applicable en matière d'aménagement communal et de développement urbain, identifie certes les zones d'activités économiques, et les activités économiques autorisées dans ces zones, mais elle ne définit pas quelles autorités administratives sont investies de



quelles compétences dans ces zones, exception faite des zones d'activités économiques régionales, pour lesquelles le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune se borne de préciser, en son article 13, alinéa 1^{er}, que « *Les zones d'activités économiques régionales sont gérées, au nom des communes concernées, par des syndicats intercommunaux* », sans pour autant définir ce qu'il y a lieu d'entendre concrètement par « *gestion* ».

Le présent projet de loi institue donc le principe, déjà d'application en pratique, que suivant zone d'activités économique concernée, une autorité administrative spécifique est compétente pour leur développement, et pour l'admission d'entreprises dans celles-ci.

La présente définition ne fait donc rien d'autre que de formaliser la pratique courante.

Les compétences octroyées aux autorités administratives compétentes sont détaillées aux articles 3, et 6 à 11 inclus, du présent projet de loi.

Définition 3°

Cette définition doit être lue à la lumière des articles 3, 8, et 9, du présent projet de loi, articles desquels il ressort que le présent projet de loi érige en principe le fait que toute entreprise qui veut s'installer dans une zone d'activités économiques, doit disposer d'une autorisation d'installation lui octroyée par une autorité administrative compétente, qui délivre cette autorisation sur base d'une demande d'admission. La demande d'admission sert à l'autorité administrative compétente de vérifier, en substance, la conformité de l'activité économique que se propose d'exercer une entreprise dans une zone d'activités économiques, avec les dispositions réglementaires régissant cette zone, et les plus-values que l'exercice de cette activité économique apporte au développement de l'économie nationale, à l'emploi et au trésor.

Si une entreprise est ainsi autorisée, après analyse de sa demande d'admission, à s'installer dans une zone d'activités économiques, l'autorité administrative compétente l'en informe et lui octroie une autorisation d'installation, certifiant ainsi à l'entreprise que sa demande d'admission a été favorablement accueillie, et qu'elle peut, sous certaines conditions, s'installer dans la zone d'activités économiques objet de sa demande.

Cependant, l'entreprise qui se voit octroyer une telle autorisation d'installation n'est, en règle générale, au moment de cet octroi :

1° ni propriétaire⁴, dans la zone d'activités économiques objet de sa demande, d'un terrain privé sur lequel elle pourrait exercer son activité économique, ni ne dispose d'un droit à long terme sur un tel terrain privé, ou sur un terrain public, et

2° pas en possession de toutes autres autorisations, ou approbations, administratives dont elle a besoin pour débiter son activité économique, telles, par exemple, les autorisations requises en matière d'établissements classés, ou en matière d'urbanisme (autorisation de bâtir).

Ainsi, avant de pouvoir exécuter son autorisation d'installation, l'entreprise doit donc se procurer d'abord soit un titre de propriété, soit un autre droit à long terme sur un terrain privé ou un terrain public.

Ce titre de propriété s'acquiert par l'achat d'un terrain privé sis dans la zone d'activités économiques concernée. Cette hypothèse, bien qu'à ce jour rare, puisque les terrains situés dans les zones d'activités

⁴ Si l'entreprise est propriétaire d'un terrain privé dans la zone d'activités économiques concernée, hypothèse à ce jour très rare en pratique, puisque les surfaces au sol superposées par une zone d'activités économiques appartiennent normalement à l'État, aux communes ou aux syndicats, l'autorisation d'installation ne sera pas conditionnelle, mais suspensive – voir définition 4°.



économiques appartiennent, en règle générale, à l'État, à une commune ou à un syndicat, ne nécessite pas de commentaire supplémentaire.

L'entreprise pourra cependant aussi se procurer un droit à long terme sur un terrain privé. Il y a lieu de comprendre sous « *droit à long terme* », toute forme de relation contractuelle (bail, bail emphytéotique, droit de superficie ...) qui assure à l'entreprise la mise à disposition d'un terrain privé sur une durée suffisamment longue pour rentabiliser son projet économique.

Finalement, et ceci est l'hypothèse la plus fréquente, voir quasiment exclusive, à ce jour, l'entreprise se voit concéder un droit sur un terrain public pour y exercer son activité économique. A noter que l'État, les communes, et les syndicats, concèdent à cette fin en règle générale un droit réel sur un terrain public, et encore plus particulièrement un droit de superficie.

Une fois cette question foncière clarifiée, l'entreprise pourra débiter son activité économique, dès qu'elle disposera de toutes autres autorisations administratives nécessaires, telles, par exemple, les autorisations requises matière d'établissements classés, ou en matière d'urbanisme (autorisation de bâtir), il étant entendu que chaque autorité administrative opère dans son propre champ de compétences.

La définition ici sous revue se fonde sur le principe qu'en vertu de ce projet de loi, une demande d'admission est appréciée indépendamment des rapports fonciers la gouvernant, ou gouvernant une zone d'activités économiques donnée. En effet, comme il est probable qu'à l'avenir les zones d'activités économiques seront développées conjointement avec des personnes (physiques ou morales) propriétaires de terrains privés dans ces zones, qui ne cèderont plus forcément leurs terrains à l'État, aux communes, ou aux syndicats, les auteurs du présent projet de loi ont estimé utile de clairement distinguer entre, d'un côté, le projet économique présenté par une entreprise, et sa contribution au développement économique, processus pour lequel l'avis de la commission d'admission doit être obligatoirement sollicité, et, d'un autre côté, la mise à disposition de terrains à des entreprises éligibles à pourvoir s'installer dans une zone d'activités économiques, processus pour lequel l'avis de la commission d'admission n'a pas à être sollicité, la question foncière ne devant pas influencer l'analyse des plus-values qu'un projet économique est censé apporter au développement de l'économie. L'analyse d'une demande d'admission, et la question de la mise à disposition d'un terrain dans une zone d'activités économiques, suivent ainsi deux procédures séparées, alors qu'elles concernent deux problématiques différentes.

A noter encore que cette définition ne vise pas uniquement les « *autorisations administratives nécessaires* », mais encore les « *approbations* ».

Cette précision se doit aux principes gouvernant les adoptions de délibérations communales et syndicales par leur autorité de tutelle. En effet, l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 soumet certaines délibérations des conseils communaux (et, par ricochet et sur base de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, certaines délibérations des comités de syndicats) à l'approbation par le ministre de l'Intérieur. *Stricto sensu*, les délibérations portant sur l'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques communales (ou régionales) ne figurent pas parmi les délibérations soumises à approbation tutélaire. Or, le présent projet de loi fait usage de la liberté laissée par ladite loi communale, disposant, en son article 106, que « *Sans préjudice d'autres dispositions légales spéciales sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur les délibérations des conseils communaux portant sur (...).* » Le présent projet de loi (spécial au sens dudit article 106 de la loi communale modifiée) dispose ainsi, en son article 3, paragraphes 2, et 3, à chaque fois alinéa 3, et en son article 9, paragraphe 8, alinéa 1^{er}, que la délibération d'un conseil communal, ou du comité d'un syndicat, portant autorisation d'installation dans une zone d'activités économiques communale, ou régionale, doit être approuvée par l'autorité tutélaire. Or, en attente de cette approbation, l'autorité administrative



compétente octroie déjà une autorisation d'installation à l'entreprise, afin que celle-ci puisse, avec une relative certitude juridique, continuer les procédures d'obtention de toutes autorisations administratives. Comme la délibération portant octroi d'une autorisation d'installation doit être approuvée par l'autorité de tutelle, elle doit forcément aussi être suspensive de cette approbation.

Définition 4°

Le commentaire formulé sous la définition 3° de cet article 1^{er}, s'applique, *mutatis mutandis*, à la présente définition 4°, avec la différence que l'entreprise qui se voit octroyer une autorisation d'installation suspensive est, au moment de cet octroi, et autrement que l'entreprise qui se voit octroyer une autorisation d'installation conditionnelle, propriétaire d'un terrain privé dans la zone d'activités économiques visée par sa demande d'admission, ou dispose déjà d'un droit à long terme sur un tel terrain privé, ou sur un terrain public (cette dernière hypothèse se présentant, en pratique, en cas de prorogation d'un contrat de mise à disposition d'un terrain public venant à échéance).

Définition 5°

Cette définition n'appelle pas de commentaire, si ce n'est que conformément aux articles 11, et 12, du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, deux types de zones d'activités communales existent, à savoir les zones d'activités économiques communales type 1, et les zones d'activités économiques communales type 2.

Définition 6°

Le présent projet de loi définit six domaines d'actions différents en matière de zones d'activités économiques, ces domaines étant 1. leur création ou leur agrandissement, 2. leur planification, 3. leur viabilisation, 4. leur promotion et gestion, 5. l'admission (la sélection) des entreprises voulant s'installer dans ces zones, et 6. la mise à disposition de terrains publics aux entreprises retenues.

La présente définition vise le premier de ces six domaines d'actions, à savoir celui de la création et de l'agrandissement de zones d'activités économiques.

Les zones d'activités économiques, une fois renseignées dans la réglementation communale, c'est-à-dire figurant au plan d'aménagement général d'une commune, doivent tout d'abord être créées, respectivement, le cas échéant, agrandies, c'est-à-dire l'État, les communes, ou les syndicats, tentent d'acquérir les terrains superposés par une telle zone, afin de pouvoir ensuite procéder à sa planification (par l'élaboration de plans d'aménagements particuliers), et plus tard à sa viabilisation, ainsi qu'à son développement.

Le présent projet de loi autorise ainsi l'État, les communes, et les syndicats, à pouvoir acquérir les terrains superposés, dans le cadre du plan d'aménagement général d'une commune, par une zone d'activités économiques.

Il y a lieu de préciser que cette autorisation, en visant les « terrains », ne se limite pas uniquement aux terrains privés, mais englobe aussi les terrains publics, la raison étant qu'on ne saurait exclure que le pouvoir public ne se cède pas non plus entre lui-même, et suivant zones d'activités économiques concernées, des terrains publics pour assurer, ensuite, plus facilement le développement de telles zones.

Le présent projet de loi ne vise cependant pas uniquement la réglementation urbanistique communale (le plan d'aménagement général) pour identifier les terrains susceptibles d'être acquis, mais il vise encore



le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ». La raison en est qu'une limitation à la seule réglementation communale pourrait priver l'État, ou les syndicats⁵, à devenir actifs pour préparer la création ou l'agrandissement de zones d'activités économiques nationales, de zones d'activités spécifiques nationales, ou de zones d'activités économiques régionales, non encore renseignées dans la réglementation communale, mais déjà arrêtées dans le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ». En effet, les dispositions de ce dernier règlement grand-ducal nécessitent une transposition dans la réglementation communale⁶. Si donc la définition ici commentée se limitait à la seule réglementation communale, l'État et les syndicats ne seraient pas habilités à acquérir des terrains, renseignés dans le prédit règlement grand-ducal du 10 février 2021 comme faisant partie d'une zone d'activités économiques, au cas où ce dernier ne serait pas encore transposé dans la réglementation communale.

Aussi, sont visés par la présente autorisation, les terrains « *directement ou indirectement* » nécessaires à la réalisation de zones d'activités économiques renseignées dans la réglementation communale, ou dans le prédit règlement grand-ducal du 10 février 2021.

Il ne faut pas spécifiquement expliquer en quoi consistent les actes destinés à l'acquisition de terrains « *directement* » nécessaires à la création ou à l'agrandissement de zones d'activités économiques, ces actes visant à l'évidence les terrains superposés par une zone d'activités économiques, et identifiables sur base de la réglementation communale, respectivement sur base dudit règlement grand-ducal du 10 février 2021.

Cependant, avec les terrains « *indirectement* » nécessaires à la création ou à l'agrandissement de zones d'activités économiques, sont principalement visés des terrains situés en dehors du périmètre des zones d'activités économiques, mais qui peuvent s'avérer utiles pour pouvoir créer ou agrandir (et viabiliser) une telle zone. En effet, avant de pouvoir créer ou agrandir une zone d'activités économiques par l'effet de sa viabilisation, les autorités administratives compétentes doivent procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement⁷ qu'entraînera la viabilisation d'une zone d'activités économiques. Sur base de cette évaluation, le ministre de l'Environnement arrête les mesures d'atténuation et de compensations écologiques à réaliser. Or, ces mesures ne se réalisent, en règle générale, pas sur des terrains situés dans la zone d'activités économiques concernée, mais sur des surfaces extérieures à cette zone. Afin que ces mesures puissent être réalisées, la présente loi autorise donc l'État, les communes, et les syndicats, à acquérir les terrains dont ils ont indirectement besoin pour pouvoir créer ou agrandir (et viabiliser) une zone d'activités économiques, ces terrains, bien que sis en dehors des zones d'activités économiques, s'avérant néanmoins être indispensables en ce sens que sans eux, le développement de toute une zone d'activités économiques serait hypothéqué.

Finalement, il est encore acté que pour les besoins de la création ou de l'agrandissement d'une zone d'activités économiques, peuvent être conclus tous engagements contractuels avec des propriétaires de terrains, réglant les modalités d'affectation (par exemple à des fins d'exploitation économique, de la réalisation de mesures compensatoires ...), et d'exploitation (définition des règles d'exploitation, nature

⁵ Les communes ne sont pas énumérées ici, puisque le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », ne renseigne que les zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et régionales.

⁶ Voir la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, qui dispose en son article 20, paragraphe 3, que « *L'ensemble des prescriptions du plan directeur sectoriel sont applicables dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel, précision faite que les prescriptions de la zone superposée dont mention à l'article 11, paragraphe 2, points 2° et 4° doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le plan d'aménagement général ou moyennant l'adoption d'un plan d'occupation du sol.* »

⁷ Loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.



des constructions pouvant être érigées sur le terrain, activités économiques admissibles...) utiles à réaliser les zones d'activités économiques.

Cette disposition s'explique par le fait qu'il est probable qu'à l'avenir, des propriétaires (privés) de terrains classés en zones d'activités économiques veuillent plutôt s'associer à la création et au développement d'une zone, plutôt que de vendre leurs terrains à l'État, à une commune, ou à un syndicat. Le présent projet de loi anticipe cette possibilité en autorisant spécialement l'État, les communes, et les syndicats, à s'engager dans des relations contractuelles avec ces propriétaires (privés) afin de régler, le cas échéant, aussi les modalités, notamment financières, relatives à la planification et au développement d'une zone d'activités économiques. Cette relation contractuelle peut se concrétiser, par exemple, par la conclusion d'une convention de co-lotisseurs pour les besoins de la création ou de l'agrandissement, de la planification, et de la viabilisation de la zone, ou par la création d'un groupement d'intérêt économique, si la relation va substantiellement au-delà de la simple création et viabilisation de la zone (ce qui peut dépendre, notamment, de l'envergure des terrains (privés) se trouvant entre les mains de propriétaires (privés) par rapport à la surface totale de la zone).

Ces engagements contractuels peuvent aussi concerner des terrains situés en dehors d'une zone d'activités économiques, si les droits conférés servent la création ou l'agrandissement d'une telle zone.

Définition 7°

Cette définition doit être lue à la lumière des articles 3, 8, et 9, du présent projet de loi, qui instituent le principe qu'une autorité administrative doit autoriser les entreprises à pouvoir s'installer dans une zone d'activités économiques⁸. Ce principe s'explique par le fait qu'il faut qu'une autorité administrative vérifie la compatibilité d'une activité déterminée avec la réglementation applicable à la zone d'activités économiques donnée, et qu'elle autorise l'accès de cette entreprise à la zone en question. Cette vérification se fait sur base d'une demande d'admission, standardisée et harmonisée, pour toutes les zones d'activités économiques. Il est pour le reste renvoyé à l'article 8, paragraphe 2, du présent projet de loi, définissant le contenu d'une demande d'admission.

Toute demande d'admission vise nécessairement la délivrance soit d'une autorisation d'installation conditionnelle, soit d'une autorisation d'installation suspensive.

Définition 8°

Cette définition n'appelle pas de commentaire, alors qu'elle constitue le terme générique des définitions 24° (« *viabilisation* »), 18° (« *promotion* ») et 11° (« *gestion* ») du présent projet de loi, auxquelles il est renvoyé.

Définition 9°

Le présent projet de loi entérine la pratique appliquée depuis des décennies en matière de mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques, cette pratique étant qu'en règle générale, l'État, les communes, et les syndicats, concèdent des droits de superficie aux entreprises admises à s'installer dans ces zones. Dans des cas plus rares, il se peut aussi qu'un bail emphytéotique puisse être concédé. En toutes hypothèses, l'État, les communes, et les syndicats, concèdent des droits réels aux entreprises admises à s'installer dans lesdites zones. Il n'existe pas de cas où des baux (droits personnels) auraient été conclus (concédés) pour permettre l'exercice continu d'une activité économique

⁸ Voir aussi le commentaire sous la définition 3°, alinéas 1^{er} et 2.



sur un terrain public, et il n'est pas de l'intention de recourir à la concession de droits personnels, sur des terrains publics, pour les besoins du développement des zones d'activités économiques, ni aux fins de l'exercice permanent d'une activité économique sur un tel terrain.

C'est pourquoi le présent projet de loi recourt à la dénomination générique de « droits réels », pour regrouper les droits de superficie et le bail emphytéotique comme seuls moyens de mise à disposition de terrains publics aux entreprises, aux fins d'exploitation d'une activité économique, dans une zone d'activités économiques.

Il est à noter dans ce contexte que la vente de terrains publics, à des entreprises, est en règle générale à éviter. Cependant, on ne saurait exclure qu'une telle vente ne doive, suivant les cas donnés, être faite. C'est pourquoi la vente de terrains publics, relevant de la propriété domaniale, est bien prévue par le présent projet de loi, mais elle devra rester exceptionnelle, ce qui explique le cantonnement de la vente de terrains publics domaniaux dans une procédure administrative relativement rigoureuse (voir article 6, paragraphe 2, du présent projet de loi). En ce qui concerne les communes, et les syndicats, la question de la vente éventuelle de terrains publics communaux, ou syndicaux, est à apprécier sous l'empire de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et échappe au champ d'application du présent projet de loi.

Définition 10°

Cette définition n'appelle pas de commentaire.

Définition 11°

Les zones d'activités économiques sont des zones qui de par leur nature nécessitent un certain suivi purement technique des infrastructures (routes, canalisations, réseaux etc.), desservant et alimentant ces zones, et les immeubles des entreprises y installées.

En pratique, ce suivi technique se réalise, en ce qui concerne les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales, par les services du ministre de l'Économie, ou bien, en sous-traitance dudit ministre, par les services techniques des communes sur le territoire desquelles se trouvent ces zones. En ce qui concerne les zones d'activités économiques communales, ce suivi technique se réalise par le service technique des communes sur le territoire desquelles se trouvent ces zones, et, en ce qui concerne les zones d'activités économiques régionales, il se réalise par les services du syndicat, ou bien, en sous-traitance du syndicat, par les services techniques des communes sur le territoire desquelles se trouvent ces zones.

La « *gestion* » des zones d'activités économiques englobe cependant non seulement des actes de nature technique, mais aussi des actes de nature administrative, c'est-à-dire « *l'administration* » pure et simple d'une zone d'activités économiques, ainsi que le « *maintien des relations administratives avec les entreprises et les autorités publiques* ».

En ce qui concerne « *l'administration* » d'infrastructures communes, ou d'infrastructures publiques : il se peut qu'en pratique, l'accès à certaines de ces infrastructures soit limité, ou payant. Citons à titre d'exemple les parkings collectifs. Cet accès limité, ou payant, doit être administré, c'est-à-dire l'accès doit être réglementé, exploité, surveillé, contrôlé et coordonné, par, ou pour compte, d'une autorité administrative compétente.

Sont encore ici visées plus particulièrement les tâches classiquement administratives nécessaires au bon fonctionnement d'une zone, telles, par exemple, la coordination de tous travaux préparatoires lors de la



phase de planification d'une zone, le service de point de contact pour tant les entreprises établies dans la zone, que pour tous tiers pour toutes demandes ou tous problèmes, notamment techniques, concernant la zone, le service de vecteur de transmission de données et d'informations entre les occupants d'une zone et les ministères ou administrations, et vice versa, donc l'ensemble des tâches administratives (et de type « secrétariat ») en lien avec l'organisation et le bon fonctionnement de la zone. Ces services administratifs sont assurés par les autorités administratives respectivement compétentes pour les zones, et elles ne sont, autrement que pour la gestion technique, pas déléguées, ou que rarement, et encore que ponctuellement, déléguées.

Définition 12°

La circularité de l'économie et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles sont à l'origine des réflexions relatives à la création d'infrastructures communes dans les zones d'activités économiques.

Par « *infrastructures communes* », il y a lieu d'entendre non pas les infrastructures nécessaires à la viabilisation des zones d'activités économiques (celles-ci étant définies comme les « *infrastructures publiques* »), mais l'ensemble des infrastructures que chaque entreprise pourrait à la rigueur réaliser pour elle seule sur son terrain, mais où il s'avère être plus efficace et moins consommateur de ressources naturelles, de les centraliser en un endroit. Peuvent servir à titre d'exemple ici les parkings collectifs, les cantines collectives, des salles de réunion collectives, ou autres infrastructures qui serviront, ou pourront servir, à mieux organiser la présence collective des entreprises, salariés, et visiteurs, dans une zone d'activités économiques. Les « *infrastructures communes* » visent donc des infrastructures à utilisation mutualisée, à prévoir dès la conception du plan d'aménagement particulier⁹ couvrant la zone, et elles font ainsi partie du projet d'exécution, et de la convention relative au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », à établir en exécution des articles 35, et 36, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Comme il incombe au promoteur d'un plan d'aménagement particulier, à savoir, en l'occurrence, l'autorité administrative respectivement compétente, d'assurer l'exécution de ce plan, il lui incombe aussi d'assurer la construction des infrastructures communes, tout comme leur gestion (administration) et leur exploitation, c'est-à-dire la définition des conditions et modalités d'accès à ces infrastructures.

Il faut encore souligner que ces infrastructures communes ne doivent pas nécessairement exister de manière isolée, mais elles peuvent, le cas échéant, aussi être implantées dans d'autres immeubles (comme par exemple des salles de réunions communes), ce qui explique la formulation « *tous bâtiments et toutes parties de bâtiments* ».

La définition ici commentée couvre par ailleurs encore les « *équipements techniques* » mutualisés de communication (autres que les câbles et réseaux posés avec la viabilisation de la zone), de sécurisation ou de surveillance de zones d'activités économiques, ces termes ne nécessitant pas de commentaire supplémentaire, ces équipements servant, s'ils sont implantés, ce qui varie de zone en zone, toute la population y présente.

Il importe de souligner que les autorités administratives compétentes devraient, en principe, récupérer les frais de construction, d'installation, et d'entretien, de ces infrastructures communes auprès des utilisateurs. Ceci n'est cependant pas érigé en une obligation généralisée, il étant possible que, pour des raisons politiques notamment, les frais relatifs à certaines infrastructures communes ne soient pas, ou que partiellement, mises à charge des utilisateurs.

⁹ Les zones d'activités économiques se réalisent nécessairement moyennant l'adoption d'un plan d'aménagement particulier.



Définition 13°

La notion d'« *infrastructures publiques* » couvre les routes, trottoirs, réseaux d'électricité, de gaz, d'eau, de communication, d'assainissement etc., c'est-à-dire toutes les infrastructures visées par l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Ces infrastructures publiques sont identifiées et définies au plan d'aménagement particulier¹⁰ couvrant la zone d'activités économiques, et elles font donc partie du projet d'exécution, et de la convention relative au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », à établir en exécution des articles 35, et 36, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Définition 14°

Dans le cadre de la procédure d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques communales et régionales, il est prévu à l'article 9, paragraphe 6, point 2°, que le ministre compétent reçoit les demandes d'admission, afin de pouvoir les aviser, si nécessaire.

Cette obligation se fonde sur l'article 2, point 1°, lettre b) du présent projet de loi, qui dispose que les zones d'activités économiques communales et régionales doivent contribuer « *au développement économique, ainsi qu'à une meilleure répartition géographique des activités économiques* ». L'atteinte de cet objectif étant d'intérêt national, il est indispensable qu'une autorité administrative, avec une vue globale sur le développement économique général et sectoriel, ainsi que sur la répartition nationale des activités économiques, vue qui échappe en règle générale aux autorités communales, ou régionales, puisse apprécier si une demande d'admission particulière rentre ou non dans cet objectif, afin qu'elle puisse, le cas échéant, formuler ses objections ou réserves.

En effet, comme les demandes d'admission, et les admissions, d'entreprises dans les zones d'activités économiques communales, et régionales, revêtent incontestablement, dans leur globalité, un caractère d'importance nationale, il est estimé opportun d'accorder un certain droit de regard – sous forme d'avis – aux membres du Gouvernement investis d'une responsabilité particulière en la matière, afin d'assurer aussi une approche « nationale », et non seulement « communale », ou « régionale », dans l'appréciation de ces demandes.

C'est pourquoi le présent projet de loi octroie aux deux autorités politiques ici définies (le membre du Gouvernement ayant le Commerce, l'Artisanat, et le secteur de l'Horeca dans ses attributions¹¹, ou le ministre de l'Économie) le pouvoir d'aviser les demandes d'admission soumises, soit par confirmation de l'avis de la commission d'admission, soit par la formulation d'un avis propre. Le choix de ces deux membres du Gouvernement se justifie par le fait que les entreprises pouvant être autorisées à s'installer dans une zone d'activités économiques, relèvent exclusivement du champ de compétence politique d'un des deux membres du Gouvernement ici cités.

Il est pour le reste renvoyé à l'article 9, paragraphes 4 et suivants, du présent projet de loi, qui détaillent la procédure relative au suivi des demandes d'admission, et à l'obtention des avis les concernant.

Définition 15°

Pour des raisons de facilité de lecture, le présent projet de loi utilise la dénomination générique de « *ministre de l'Économie* ». Or, non pas cette *fonction* est ici visée, mais les domaines de compétences

¹⁰ Les zones d'activités économiques se réalisent nécessairement moyennant l'adoption d'un plan d'aménagement particulier.

¹¹ Voir, quant à ces attributions, l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères.



politiques dont est chargé, classiquement, le ministre de l'Économie, par le Grand-Duc, et ce en exécution de l'article 76 de la Constitution¹².

Définition 16°

En ce qui concerne les entreprises voulant s'installer dans une zone d'activités économiques, le présent projet de loi distingue entre celles qui disposent d'un terrain privé¹³ (ou d'un droit à long terme sur un tel terrain privé, ou sur un terrain public) dans une telle zone, et celles qui n'en disposent pas.

Si elles n'en disposent pas, le présent projet de loi entérine la pratique appliquée depuis des décennies en matière de mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques, cette pratique étant que l'État, les communes, et les syndicats, concèdent des droits réels, sous forme de droits de superficie, aux entreprises admises à s'installer dans ces zones. Dans des cas plus rares, il se peut aussi qu'un bail emphytéotique puisse être concédé. Il n'existe pas de cas où des baux auraient été conclus pour permettre l'exercice, de manière prolongée, d'une activité économique sur un terrain public, et il n'est pas de l'intention de recourir, pour les besoins du développement des zones d'activités économiques, à la concession de droits personnels sur des terrains publics.

C'est pourquoi le présent projet de loi a recours à la dénomination générique de « *droits réels* » pour regrouper les droits de superficie et le bail emphytéotique comme seuls moyens de mise à disposition de terrains publics aux entreprises, si le motif de la concession est l'exercice prolongé d'une activité économique, par le concessionnaire, sur le terrain public concédé.

Définition 17°

Le terme « *planification* » est à définir dans le contexte (également jurisprudentiel) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. La « *planification* » des zones d'activités économiques englobe ainsi, suivant la définition ici fournie, tous les actes d'élaboration ou de modification d'un projet, respectivement d'un plan, d'aménagement particulier, au sens des articles 27 (si la zone est classée en zone « quartier existant »), ou 28 (si la zone est classée en zone « nouveau quartier »), et 29 (concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ») de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Il est, pour le surplus, renvoyé à l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du présent projet de loi (et au commentaire de cet article 3), qui détaille les compétences en la matière.

Définition 18°

Cette définition n'appelle pas de commentaire.

Définition 19°

Cette définition doit être lue à la lumière des articles 3, 8, et 9, du présent projet de loi, qui instituent le principe qu'une autorité administrative doit autoriser les entreprises à s'installer dans une zone d'activités

¹² Voir aussi l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères.

¹³ Il est précisé que si le pouvoir public vend un terrain public à une entreprise aux fins de l'exercice d'une activité économique sur ce terrain, ce terrain n'est plus considéré, pour les besoins du présent projet de loi, comme un terrain public, mais comme un terrain privé, et la procédure applicable à ce cas de figure doit alors être suivie (voir article 8, paragraphe 2, alinéa 2, et article 9, paragraphe 2, alinéa 2).



économiques¹⁴. Ce principe s'explique par le fait qu'il faut qu'une autorité administrative vérifie la compatibilité d'une activité déterminée avec la réglementation applicable à la zone d'activités économiques donnée, et qu'elle autorise l'accès des entreprises à la zone en question. Cette vérification se fait sur base d'une demande d'admission, standardisée et harmonisée, pour toutes les zones d'activités économiques.

Parmi les documents et informations à produire dans le cadre de la demande d'admission, figure le « *projet économique* »¹⁵.

Le projet économique est d'une importance essentielle, alors qu'il devra permettre aux autorités administratives compétentes, à la commission d'admission, et, le cas échéant, au ministre compétent, d'évaluer si l'admission d'une entreprise dans une zone d'activités économiques contribue à la réalisation des objectifs fixés à l'article 2, point 1°, du présent projet de loi, et si l'entreprise apportera avec son projet une plus-value à l'économie nationale, à l'emploi, et au trésor.

Ainsi, le projet économique d'une entreprise doit contenir la description de ses activités, services ou prestations, afin de permettre aux susvisées autorités administratives d'apprécier si ces activités, services ou prestations, sont compatibles avec les dispositions réglementaires régissant la zone d'activités économique concernée.

Ensuite, le projet économique doit encore contenir le « *plan d'affaires* » de l'entreprise, donc son *business plan*, qui doit se composer des informations énumérées dans la définition ici commentée, informations qui visent à obtenir une image fidèle de la santé financière de l'entreprise, de la viabilité de son activité économique, ainsi que des plus-values en résultant pour l'État, les communes, ou les syndicats.

Définition 20°

Cette définition n'appelle pas de commentaire.

Définition 21°

Cette définition n'appelle pas de commentaire.

Définition 22°

Cette définition n'appelle pas de commentaire, si ce n'est que par « *parcelle cadastrale* », est visée toute portion de surface au sol d'étendue variable et d'un seul tenant, située dans un même lieu, et telle que renseignée au plan cadastral d'une commune¹⁶. Autrement dit, par « *terrain privé* » est donc visé toute parcelle cadastrale ne se trouvant pas dans la propriété domaniale de l'État, ou de la propriété immobilière d'une commune, ou d'un syndicat.

Définition 23°

Cette définition n'appelle pas de commentaire, il étant renvoyé, en ce qui concerne la définition de « *parcelle cadastrale* », au commentaire formulé sous la définition 22°.

¹⁴ Voir aussi le commentaire formulé sous la définition 3°, alinéas 1^{er} et 2.

¹⁵ Voir article 8, paragraphe 2, point 3°, du présent projet de loi.

¹⁶ Cette définition de « *parcelle cadastrale* » s'inspire d'une définition fournie au portail du cadastre et de la topographie, elle-même fondée sur une formulation proposée par l'Association Henri Capitant.



Définition 24°

Cette définition englobe deux ensembles d'actions différents, à savoir, premièrement, « *la construction et la mise en place des infrastructures publiques dans une zone d'activités économiques* », et, deuxièmement, « *la mise en œuvre de mesures d'atténuation et de compensations écologiques* ».

Pour le premier ensemble d'actions, « *la construction et la mise en place des infrastructures publiques* », il est renvoyé à la définition 13° et au commentaire formulé sous cette définition. Aucun autre commentaire ne s'impose.

Pour le second ensemble d'actions, « *la mise en œuvre de mesures d'atténuation et de compensations écologiques* », le présent projet de loi charge les autorités administratives respectivement compétentes de la mise en œuvre de ces mesures. Il est dans ce contexte renvoyé à la définition 6°, aux termes de laquelle les autorités administratives compétentes sont autorisées à acquérir « *tous terrains directement ou indirectement nécessaires à la réalisation des zones d'activités économiques, telles que désignées soit dans le plan d'aménagement général d'une commune, soit dans le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques »* ». Il est expliqué dans le commentaire formulé sous ladite définition 6°, que cette acquisition de terrains « *indirectement nécessaires* » vise principalement des terrains utiles pour la réalisation de mesures d'atténuation et de compensations écologiques.

La présente définition constitue donc, en quelque sorte, la suite de la définition 6°, en ce que, à travers la présente définition 24°, est visée la réalisation concrète des mesures d'atténuation et de compensations écologiques sur des terrains, le cas échéant préalablement acquis (ou sur lesquels un droit a été concédé par son propriétaire).

La définition de « *viabilisation* » des zones d'activités économiques, en ce qu'elle vise « *la construction et la mise en place des infrastructures publiques* », et « *la mise en œuvre de mesures d'atténuation et de compensations écologiques* », constitue la suite de la création des zones d'activités économiques : tout d'abord, les autorités administratives compétentes sont autorisées à acquérir les terrains directement et indirectement nécessaires à la création, et à l'agrandissement, des zones d'activités économiques, et ensuite, elles sont autorisées à réaliser, sur ces terrains, les mesures d'atténuation et de compensations écologiques ainsi que les construction et mise en place des infrastructures publiques.

Définition 25°

Cette définition n'appelle pas de commentaire, si ce n'est qu'elle vise limitativement toutes les zones d'activités économiques objets du présent projet de loi, les zones commerciales étant ainsi exclues de son champ d'application.

Définition 26°

Les zones d'activités économiques communales ne sont pas désignées dans le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ».

N'existent donc que deux possibilités pour identifier de telles zones, à savoir, soit, par leur intégration dans le plan d'aménagement général d'une commune, soit, par l'adoption d'un plan d'occupation du sol, en vertu des articles 15, et suivants, de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du



territoire¹⁷. C'est pourquoi les auteurs du présent projet de loi font rentrer dans la définition de « *zone d'activités économiques communale* », non seulement celles renseignées dans un plan d'aménagement général, mais encore celles existant, à l'avenir peut-être, suite à l'adoption d'un plan d'occupation du sol, cette dernière hypothèse étant certes théorique, mais pas à exclure.

Définition 27°

Trois moyens existent pour identifier une zone d'activités économiques nationale : soit elle est désignée dans le plan d'aménagement général d'une commune, soit elle est désignée dans un plan directeur sectoriel, adopté en vertu de loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, en l'occurrence le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », soit elle est désignée dans un plan d'occupation du sol, adopté en vertu de la même loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

En cas de zone d'activité économique nationale désignée dans un plan directeur sectoriel, elle ne peut être développée que si elle est, par décision des autorités communales, transposée¹⁸ dans la réglementation communale (le plan d'aménagement général de la commune).

En cas de zone d'activité économique nationale désignée dans un plan d'occupation du sol, celle-ci est en principe directement à disposition pour sa création, viabilisation, et son développement, puisque, en vertu de l'article 21 de ladite loi modifiée du 17 avril 2018, « *Le règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan d'occupation du sol modifie de plein droit les projets et plans d'aménagement général ainsi que, le cas échéant, les projets et plans d'aménagement particulier qui couvrent les mêmes fonds.* »

Définition 28°

Le commentaire formulé sous la définition 27° s'applique, *mutatis mutandis*, à la présente définition.

Définition 29°

Le commentaire formulé sous la définition 27° s'applique, *mutatis mutandis*, à la présente définition.

Définition 30°

Ni le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, ni le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », ne désignent les zones spéciales comme étant des zones d'activités économiques.

Or, ledit règlement grand-ducal du 8 mars 2017, en ce qu'il dispose, en son article 22, que « *Des zones spéciales peuvent être définies en application de l'article 7* », autorise implicitement la création de zones d'activités spéciales à caractère économique. Le présent projet de loi institue ainsi la possibilité de créer

¹⁷ Il est précisé qu'un plan d'occupation du sol modifierait de plein droit, en vertu de l'article 21 de ladite loi modifiée du 17 avril 2018, le plan d'aménagement général concerné par un tel plan d'occupation du sol.

¹⁸ Il est rappelé ici (voir commentaire sous la définition 6° avec la note en bas de page numéro 10), que les prescriptions arrêtées au règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » ne se superposent pas au plan d'aménagement général, mais nécessitent une transposition dans la réglementation communale. Afin de viser avec la définition des zones d'activités économiques nationales non seulement celles renseignées dans les réglementations communales, mais encore celles en perspective, la présente définition renvoie donc aussi audit règlement grand-ducal du 10 février 2021, afin d'autoriser le ministre de l'Économie à pouvoir, notamment, poser tous actes, comme par exemple l'achat de terrains, en vue de préparer le développement de ces zones en attente de leur transposition dans la réglementation communale.



des zones spéciales à caractère économique, par désignation dans le plan d'aménagement général d'une commune, ou par l'effet de l'adoption d'un plan d'occupation du sol.

Article 2

Le présent projet de loi poursuit la réalisation de cinq objectifs différents.

Point 1°

La contribution, des entreprises admises à s'installer dans les zones d'activités économiques, au développement économique, telle que fixée dans ce point 1°, est, en partie, différemment appréciée suivant qu'il s'agit de zones d'activités économiques nationales, de zones d'activités spécifiques nationales, ou de zones spéciales, ou s'il s'agit par contre de zones d'activités économiques communales, ou de zones d'activités économiques régionales.

En ce qui concerne les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, ou les zones spéciales, dont l'objectif de contribution est fixé à la lettre a) de ce point 1°, les entreprises qui sollicitent à s'y installer, doivent, du fait de leur implantation dans une telle zone, contribuer à une « *meilleure diversification de l'économie nationale* », c'est-à-dire un élargissement des activités économiques, pour contribuer ainsi également à une amélioration qualitative ou structurelle de l'économie nationale.

L'application pratique de cette disposition revient à n'admettre dans les zones visées à l'alinéa précédent, en règle générale, que des entreprises industrielles exerçant une activité économique qui est nouvelle au Luxembourg, ou qui affiche une utilité tout à fait particulière pour son développement économique, c'est-à-dire que l'activité économique doit rentrer dans des objectifs de diversification (et de développement) économique national prioritaire. Autrement dit, les zones d'activités économiques ici visées sont réservées à des entreprises qui sont soit uniques (ou presque) au Luxembourg, ou qui répondent à une volonté politique de développement de certaines activités ou de certains secteurs d'activités, et qui ne sont, *a priori*, pas susceptibles d'être accueillis dans des zones d'activités économiques communales, ou régionales.

Cette définition de la lettre a) de ce point 1°, doit se lire en comparaison avec l'objectif défini à la lettre b), de ce point 1°, qui édicte que le développement des zones d'activités économiques communales, et des zones d'activités économiques régionales, doit contribuer « *au développement économique ainsi qu'à une meilleure répartition géographique des activités économiques* ».

Par contribution « *au développement économique* », il y a lieu d'entendre les plus-values que l'entreprise autorisée à exercer dans une zone d'activités économiques communale, ou dans une zone d'activités économiques régionale, est susceptible d'apporter à l'emploi, au trésor, et à la balance commerciale du pays, le mobile principal d'admission d'entreprises dans ces zones n'étant précisément pas une *meilleure diversification de l'économie nationale*, mais le développement de l'économie à plus grande échelle.

Par contribution « *à une meilleure répartition géographique des activités économiques* », il y a lieu d'entendre une répartition équilibrée, au niveau national, des différentes activités économiques, en fonction évidemment des spécificités communales et régionales. La poursuite de cet objectif est de veiller à ce que les zones d'activités économiques communales, et régionales, se caractérisent par une mixité des activités économiques, pour éviter, notamment, que des zones soient dénaturées en zones spéciales du fait d'une surpondération de certaines activités économiques au détriment d'autres.



Point 2°

Il est de fait que les surfaces au sol couvertes par des zones d'activités économiques, ne se trouvent pas nécessairement toutes dans la propriété foncière domaniale, communale, ou syndicale.

Or, le présent projet de loi préconise fortement que l'État, les communes, ou les syndicats, soient propriétaires des terrains sis dans les zones d'activités économiques, puisque leur développement, en ce qu'il touche au développement économique du pays, relève de la souveraineté nationale, ce qui requiert une certaine mainmise du pouvoir public sur tous les aspects de ce développement économique, donc aussi sur le foncier.

Bien que l'objectif primaire soit l'acquisition, par le pouvoir public, des terrains privés sis dans une zone d'activités économiques, il ne peut être exclu que des échanges de terrains privés contre terrains publics, situés dans (hypothèse moins probable), ou en dehors (hypothèse plus probable), des zones d'activités économiques, se fassent.

Il est à noter que la vente de terrains publics, situés dans des zones d'activités économiques, à des entreprises, au lieu de leur mise à disposition moyennant concession d'un droit réel, est une hypothèse qui doit être prévue, bien qu'elle devra constituer une exception. Ce caractère exceptionnel de la vente de terrains publics domaniaux aux entreprises est documenté à l'article 6, paragraphe 2, du présent projet de loi, cantonnant cette vente de la propriété domaniale dans une procédure relativement contraignante¹⁹.

Point 3°

Comme le développement économique du pays passe, du moins en ce qui concerne le développement de l'industrie et de l'artisanat, en grande partie, à travers le développement des zones d'activités économiques, et comme les surfaces au sol disponibles pour assurer à terme le développement économique sont limitées, il faut que ces zones soient à l'avenir planifiées et développées en tenant davantage compte de la précarité des ressources naturelles.

Cette circonstance justifie l'objectif de la « *planification rationnelle* » des zones d'activités économiques, donc une planification axée sur la mise en place d'infrastructures publiques (et communes) efficaces²⁰, et adaptées à la taille et à l'orientation économique de la zone, et un éventuel agrandissement de celle-ci. Une consommation de sol minimisée²¹ et en adéquation avec les activités économiques autorisées dans la zone donnée, tout comme le développement des zones généralement protecteur des ressources naturelles, et orienté vers la promotion et le développement d'une économie circulaire, ainsi qu'une

¹⁹ Voir aussi le commentaire formulé sous la définition 9°, alinéa 3.

²⁰ La viabilisation des zones d'activités économiques se caractérise tout d'abord par d'importants travaux de construction (voiries, trottoirs, bassins de rétention...) et de pose de réseaux d'approvisionnement et d'évacuation. Ces infrastructures publiques doivent être planifiées avec soin et diligence, le problème consistant dans le fait qu'au moment de la planification des zones d'activités économiques, il n'est pas forcément connu quels types d'entreprises vont s'y installer, ce qui fait planer des incertitudes sur les dimensions de ces infrastructures, notamment eu égard au fait qu'il n'est très souvent pas à exclure, qu'une zone d'activités économiques, une fois développée, ne puisse être agrandie, auquel cas la question d'un raccordement aux infrastructures publiques existantes risque d'aller inutilement à charge des fonds publics. Le même raisonnement vaut pour les entreprises susceptibles à pouvoir s'installer dans une zone d'activités économiques, leurs besoins, notamment, en réseaux de circulation et d'approvisionnement (énergétique) pouvant être des plus variables, surtout avec une économie circulaire en vue, qui va également influencer la planification et le développement de ces zones.

²¹ Considérant la précarité des ressources naturelles, cet objectif ne nécessite pas de commentaire supplémentaire. La densification des constructions sert à gérer de manière plus efficiente les terrains disponibles dans les zones d'activités économiques, il étant encore souligné que par « constructions », les auteurs du présent projet de loi entendent tout assemblage solide et durable de matériaux, incorporé au sol ou non.



utilisation rationnelle des ressources énergétique et durables, sont indispensables pour assurer un développement durable de l'économie nationale.

Par « *développement harmonieux* » des zones d'activités économiques, il y a principalement lieu d'entendre l'intégration paysagère des zones, ainsi que le développement coordonné des infrastructures publiques et communes de celles-ci, adaptées à la taille et aux activités économiques autorisées dans ces zones. Les auteurs du présent projet de loi sont convaincus qu'à l'avenir, la construction, par le pouvoir public, et l'utilisation mutualisée des infrastructures communes par les utilisateurs des zones d'activités économiques, va caractériser les concepts de planification de ces zones, les surfaces limitées disponibles pour le développement économique et la précarité des ressources naturelles étant les données incontournables de l'époque. Ainsi, la concentration de certaines infrastructures – comme par exemple les parkings à étages - en un seul endroit, au lieu d'un éparpillement des surfaces de parking dans toute la zone, servira non seulement à la densification des constructions dans les zones, mais encore à un développement moins consommateur de sol.

Les principes concernant la planification rationnelle et le développement harmonieux des zones d'activités économiques pourront être précisés dans un guide à élaborer conjointement avec les départements ministériels concernés.

Point 4°

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, institue, en son article 14, une commission spéciale devant aviser les demandes lui soumises en vertu des dispositions de cette loi.

Le présent projet de loi entérine ce principe, en instituant une commission d'admission, chargée d'aviser les demandes d'admission d'entreprises soumises aux autorités administratives compétentes.

Vu les espaces limités disponibles au développement économique, il est d'une importance primordiale que le processus de sélection des entreprises autorisées à s'installer dans les zones d'activités économiques soit effectué le plus analytiquement possible, les autorisations d'installation valant pour une durée relativement longue (actuellement 30 ans, renouvelables).

Les erreurs d'appréciation risquent donc de peser lourdes à long terme, de sorte que le présent projet de loi érige l'orientation des autorités administratives dans le processus de sélection des entreprises en objectif de la loi, pour documenter l'importance attachée à ce processus d'analyse, et d'appréciation des demandes d'admission.

Point 5°

Il est tout d'abord rappelé que le présent projet de loi préconise fortement que l'État, les communes, ou les syndicats, soient propriétaires des terrains sis dans les zones d'activités économiques, puisque leur développement, en ce qu'il touche au développement économique du pays, relève de la souveraineté nationale, ce qui requiert une certaine mainmise du pouvoir public sur tous les aspects de ce développement économique, donc aussi sur le foncier.

Or, pour des raisons tenant à l'équité et au maintien d'un *level playing field*, les conditions de la mise à disposition de terrains publics doivent être harmonisées, notamment aussi pour éviter d'éventuelles distorsions de concurrence. Il doit en effet être évité qu'à travers des conditions variables de mise à



disposition de terrains publics, suivant régions ou communes, une même entreprise se retrouverait dans une situation concurrentielle substantiellement différente suivant zone d'activités économiques communale, ou régionale, choisie.

En érigeant cette obligation d'harmonisation des conditions de mise à disposition de terrains publics, aux entreprises, en objectif de la loi, l'attribution, conformément à l'article 12 du présent projet de loi, d'une compétence spécifique concernant la définition, et la formulation de ces conditions, au ministre de l'Économie et au membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, devient le corolaire nécessaire pour permettre l'atteinte de cet objectif.

Article 3

Le présent projet de loi définit six domaines d'actions différents en matière de zones d'activités économiques, à savoir, dans une suite chronologique, 1. leur création ou leur agrandissement, 2. leur planification, 3. leur viabilisation, 4. leur promotion et gestion, 5. l'admission (la sélection) des entreprises voulant s'installer dans ces zones, et 6. la mise à disposition de terrains publics aux entreprises retenues.

L'article 3 reprend cinq de ces six domaines d'actions, et circonscrit, domaine par domaine, les compétences respectives des autorités administratives compétentes, et ce en fonction des différents types de zones d'activités économiques. Le sixième domaine d'action (en fait, le premier), à savoir la « *création ou l'agrandissement* » de zones d'activités économiques (voir définition 6°), n'est pas visée par le présent article 3, alors qu'il s'agit d'un domaine d'action traité à part dans l'article 6.

Le présent article 3 se limite ainsi aux domaines d'actions survenant *post-crétation* de zones d'activités économiques, c'est-à-dire aux domaines d'actions venant à application à partir du moment où les questions concernant la propriété des surfaces au sol couvertes par les zones d'activités économiques concernées sont éludées, de sorte qu'il est possible de débiter, avec les travaux d'élaboration d'un plan d'aménagement particulier, le futur développement de celles-ci.

Paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}

a) Concernant les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales, le présent projet de loi acte tout d'abord que les communes sont, conformément à l'article 107 de la Constitution, et à l'article 28, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (qu'il reproduit en partie textuellement), autorisés à élaborer des plans d'aménagement particuliers couvrant les zones d'activités économiques objets de cet alinéa 1^{er}, bien qu'en pratique cette hypothèse ne s'est pas encore présentée et qu'elle restera probablement exceptionnelle, considérant ce qui suit.

Le présent projet de loi entérine en effet, à travers cet alinéa 1^{er}, la pratique courante qui s'est établie sous l'empire de 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, qui veut que le ministre de l'Économie planifie les zones d'activités économiques ici visées.

Cette pratique se justifie par un renvoi aux articles 14, et 15, du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, qui disposent que les zones d'activités économiques nationales, et les zones d'activités spécifiques nationales, sont réservées à l'accueil d'entreprises exerçant des activités industrielles, des activités de prestations de services ayant une influence motrice sur le développement économique national, ou encore des activités répondant à des objectifs nationaux de développement sectoriel ou à des fonctions spécifiques d'importance



nationale, tous des domaines qui, conformément aux dispositions de l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères, relèvent du champ de compétence du ministre de l'Économie, qui signe responsable pour la politique industrielle, ainsi que pour la politique de développement et de diversification économiques.

Il se déduit donc d'une lecture combinée des articles 14, et 15, dudit règlement grand-ducal du 8 mars 2017, ainsi que du précité arrêté grand-ducal du 28 mai 2019, que le ministre de l'Économie est également à charger de la planification et du développement des zones d'activités économiques nationales, et des zones d'activités spécifiques nationales²², l'inverse revenant à vouloir courir le risque que d'autres autorités que le ministre de l'Économie puissent intervenir dans un domaine politique pourtant lui réservé aux termes dudit arrêté grand-ducal du 28 mai 2019, qui puise sa force de l'article 76 de la Constitution. L'octroi, dans ce contexte, d'une compétence d'élaboration de plans d'aménagement particuliers, couvrant les zones d'activités économiques ici visées, aux communes, ne saurait contredire ce constat alors qu'en pratique, l'initiative, par une commune, d'élaborer un tel plan doit, en vertu de l'article 7 du présent projet de loi, être notifiée au ministre de l'Économie qui à ce moment pourra alors faire valoir ses remarques et objections pendant la phase d'élaboration d'un tel plan.

b) Il faut cependant constater que l'attribution exclusive de la compétence de planification (donc d'élaboration de projets d'aménagement particuliers), des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales, et des zones spéciales, aux communes et au ministre de l'Économie, risque de se heurter aux dispositions de l'article 28 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui dispose que les projets d'aménagement particuliers peuvent être élaborés par « *la commune, [d']un syndicat de communes, l'État ou [de] toute autre personne morale visée à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, lesquels n'ont pas besoin d'être propriétaires du ou des terrains concernés ou de justifier d'un titre les habilitant à réaliser l'opération sur le ou les terrains en cause.* »

Pour éviter que l'attribution exclusive de la compétence de planification des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales, et des zones spéciales, aux communes et au ministre de l'Économie, se heurte aux dispositions de l'article 28 de ladite loi modifiée du 19 juillet 2004, le présent projet de loi dispose que par exception audit article 28, seules les communes et le ministre de l'Économie sont chargés de la planification des zones d'activités économiques ici visées.

Sont ainsi exclus de la possibilité d'élaborer un projet d'aménagement particulier gouvernant une zone d'activités économiques nationale, une zone d'activités spécifiques nationale, ou une zone spéciale, les syndicats, et les personnes morales visées à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Concernant tout d'abord les syndicats, cette exclusion s'explique par le fait qu'aucun lien n'existe, autrement que pour les communes sur le territoire desquelles se trouvent les zones d'activités économiques ici visées, entre les objectifs des syndicats et le développement de ces zones ici visées. Aussi, par renvoi à la conclusion dressée sous le point a), alinéa 4, ci-avant, suivant laquelle il se déduit d'une lecture combinée des articles 14, et 15, du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, ainsi que de l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères, que le ministre de l'Économie est à charger de la planification des

²² Alors que le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ne définit certes pas les activités admissibles dans les zones spéciales, il n'en reste pas moins qu'avec la définition de « *zone spéciale* » telle que fournie à la définition 30° du présent projet de loi, celles-ci sont également couvertes, *mutatis mutandis*, par le raisonnement ici développé.



zones d'activités économiques nationales, et des zones d'activités spécifiques nationales, et, par ricochet, des zones spéciales, telles que définies dans le présent projet de loi, l'exclusion des syndicats se justifie.

Le même raisonnement s'applique aux personnes morales visées à l'article 28 de ladite loi modifiée du 19 juillet 2004, qui doivent de surcroît encore être exclues de la possibilité d'élaborer des projets d'aménagement particuliers couvrant les zones d'activités économiques ici visées, puisque le développement de celles-ci (et donc nécessairement leur planification comme préalable au développement) touche à l'organisation économique du pays, donc à des questions de souveraineté nationale.

Certes, rien n'empêche que les acteurs publics puissent s'associer avec des propriétaires fonciers privés pour, le cas échéant, réaliser une zone d'activités économique, hypothèse d'ailleurs traitée aux articles 8, et 9, du présent projet de loi, mais les acteurs publics doivent maintenir la compétence sur la planification de ces zones, objectif formulé à l'article 2, point 3°, du présent projet de loi, et ce en accord avec les orientations politiques fixées en matière de développement économique.

Ainsi, la prescription contenue au présent article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, en vertu de laquelle la planification des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales, et des zones spéciales, relève de la compétence des communes, et du ministre de l'Économie, et excluant ainsi les syndicats, et les personnes morales prévues à l'article 28 de la précitée loi modifiée du 19 juillet 2004, constitue une précision apportée par une loi spécifique, à savoir le présent projet de loi, à une loi plus générale, celle modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, dont plus particulièrement son article 28, et qu'en vertu de l'adage *lex specialis derogat legi generali*, aucune modification de ladite loi du 19 juillet 2004, en son article 28, ne s'impose.

c) Reste encore à préciser que l'article 28 de la précitée loi modifiée du 19 juillet 2004 vise *l'État* comme organe habilité à élaborer des projets d'aménagement particuliers. Il faut donc définir, pour les besoins du présent projet de loi, qui exactement représente l'État, pour planifier les zones d'activités économiques ici visées.

Il a été exposé ci-avant que le ministre de l'Économie doit avoir une compétence renforcée sur les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales, afin de lui permettre la réalisation de sa politique industrielle, ainsi que de sa politique de développement et de diversification économiques du pays.

Dans cette logique, il semble évident que l'autorité qui doit assurer la réalisation des objectifs d'une politique nationale, soit également investie des moyens pour atteindre ces objectifs. Parmi ces moyens figure la compétence de planification des zones d'activités économiques ici visées, par l'élaboration (et, le cas échéant, la modification) de projets (plans) d'aménagement particuliers. C'est pourquoi « *l'État* », tel que visé à l'article 28 de la précitée loi modifiée du 19 juillet 2004, est représenté, pour les besoins de la planification des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales, et des zones spéciales, par le ministre de l'Économie.

Paragraphe 1^{er}, alinéa 2

Sur base du raisonnement développé sous le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cet article 3, actant, par renvoi aux articles 14, et 15, du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, ainsi que par renvoi à l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères, que le ministre de l'Économie dispose d'une compétence renforcée en matière de zones d'activités économiques nationales, de zones d'activités spécifiques nationales et de



zones spéciales, il s'ensuit que, indépendamment de l'identité de l'autorité qui a élaboré le plan d'aménagement particulier, ledit ministre devra s'assurer de l'exécution d'un tel plan, afin de pouvoir satisfaire à ses devoirs politiques, et afin de rester en ligne avec les précitées dispositions réglementaires. L'accomplissement de tous actes subséquents à la planification des zones d'activités économiques ici visées, à savoir leur viabilisation, et leur développement, relèvent donc du champ de compétence exclusif dudit ministre, quitte à ce que, en pratique, il se fasse assister dans l'accomplissement de ces tâches par des tiers, professionnels du secteur, personnes morales ou privées, il étant rappelé que le développement des zones d'activités économiques, en ce qu'il touche au développement économique du pays, relève de la souveraineté nationale, et qu'il doit partant rester entre les mains du pouvoir public.

Paragraphe 1^{er}, alinéa 3

Le présent projet de loi entérine, à travers ses articles 3, 8, et 9, le principe qu'une autorité administrative compétente doit autoriser les entreprises à s'installer dans une zone d'activités économiques²³. Ce principe s'explique par le fait qu'il faut qu'une autorité administrative vérifie la compatibilité d'une activité déterminée avec la réglementation applicable à la zone d'activités économiques donnée, et qu'elle autorise ainsi l'accès des entreprises à la zone en question.

Le présent paragraphe 1^{er}, alinéa 3, détaille ce principe en entérinant, en ce qui concerne les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales, la pratique courante qui s'est établie sous l'empire de 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, suivant laquelle le ministre de l'Économie est l'autorité administrative compétente pour admettre les entreprises à s'installer dans ces zones.

Cette attribution de compétences se justifie à la lumière des activités économiques autorisées dans ces zones, et de la compétence politique qui les encadre.

En effet, il se déduit d'une lecture combinée des articles 14, et 15, du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, ainsi que de l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères, que le ministre de l'Économie est chargé de la politique industrielle ainsi que de la politique de développement et de diversification économiques, politiques qui se réalisent à travers les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales au sens de leur définition retenue dans le présent projet de loi. Il s'ensuit que ledit ministre doit suivre le processus d'implantation d'entreprises désireuses à pouvoir s'installer dans ces zones.

Or, et alors que le ministre de l'Économie est seul chargé de la décision d'autoriser les entreprises à s'installer dans une des zones ici visées, il doit néanmoins solliciter l'avis de la commission d'admission, afin qu'il se fasse guider dans le processus de sélection des entreprises posant candidature pour être admises dans ces zones. Il est dans ce contexte renvoyé au commentaire formulé sous l'article 2, point 4°, du présent projet de loi, ainsi qu'à l'article 4.

Reste encore à préciser que même dans l'hypothèse où une entreprise est propriétaire d'un terrain privé dans la zone d'activités économiques objet de sa demande d'admission (ou qu'elle bénéficie d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public), elle devra néanmoins, pour des raisons tenant au contrôle du respect des dispositions réglementaires applicables à la zone concernée, obtenir une

²³ Voir aussi le commentaire formulé sous la définition 3°, alinéas 1^{er} et 2.



autorisation d'installation (suspensive) dans cette zone, et la commission d'admission doit également aviser ces demandes.

Paragraphe 1^{er}, alinéa 4

Une entreprise admise à s'installer dans une zone d'activités économiques nationale, une zone d'activités spécifiques nationale, ou une zone spéciale, soit dispose d'un terrain privé dans cette zone (ou bénéficie d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public), soit elle n'en dispose pas.

Si une entreprise dispose d'un terrain privé dans la zone visée par sa demande d'admission (ou bénéficie d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public), elle est, une fois l'autorisation d'installation suspensive octroyée, libre de s'installer dans la zone (sous réserve de s'être vu octroyer toutes autres autorisations administratives éventuellement encore requises²⁴).

Point 1°

Si une entreprise ne dispose pas d'un terrain privé dans la zone visée par sa demande d'admission (ou ne bénéficie pas d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public), elle se verra mettre un terrain public à sa disposition, par l'autorité administrative compétente, en l'occurrence le ministre de l'Économie (en fonction et sous réserve de disponibilités évidemment).

Cette mise à disposition doit, en exécution de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, être formalisée et approuvée par le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions. Cependant, le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, ne peut que sur invitation du ministre de l'Économie procéder à la mise à disposition des terrains publics à des entreprises dans des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales, ou des zones spéciales. En effet, comme la compétence de sélection des entreprises admises à pouvoir s'installer dans les susvisées zones relève des attributions du ministre de l'Économie, il lui incombe d'inviter, le cas échéant, ledit membre du Gouvernement à signer l'acte de mise à disposition d'un terrain public dans une de ces zones.

Se posent donc, dans la mise à disposition de terrains publics dans les susvisées zones, deux questions : une d'opportunité, relevant du champ de compétences du ministre de l'Économie, et consistant dans l'appréciation de l'opportunité de mettre un terrain public à la disposition d'une entreprise, et une de légalité, consistant dans l'appréciation de la légalité de l'acte de mise à disposition d'un terrain public à une entreprise, et relevant du champ de compétences du membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions. Cette distinction entre décisions d'« opportunité » et de « légalité » des actes de mise à disposition de terrains publics dans les susvisées zones, se déduit de l'article 76 de la Constitution, et de l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères : en effet, chaque membre du Gouvernement doit agir dans sa propre sphère de compétences, ce qui explique ce mécanisme de mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques ici visées par les deux susvisés membres du Gouvernement, principe d'ailleurs déjà contenu dans 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 (article 13, paragraphe 2).

Pour documenter ce choix d'opportunité, le ministre de l'Économie est ainsi autorisé à mettre, ensemble avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, des terrains publics

²⁴ Voir le commentaire formulé sous la définition 3°, notamment alinéa 8.



sis dans des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales, ou des zones spéciales, à la disposition d'entreprises.

Points 2° et 3°

Il est de fait que l'État dispose de terrains publics relevant de la propriété domaniale dans des zones d'activités économiques communales, respectivement dans des zones d'activités économiques régionales.

Il est en ces cas de coutume que l'État met ces terrains à la disposition non pas d'entreprises, mais des communes, ou des syndicats, afin que ceux-ci les mettent ensuite à la disposition des entreprises. La mise à disposition de ces terrains publics, par l'État, aux communes, et aux syndicats, se fait également par la concession de droits réels (en fait, par la concession de droits de superficie) sur ces terrains, en fixant, dans les actes de mise à disposition, les modalités et conditions de cette concession.

Or, il n'est pas exclu que l'État veuille directement mettre un terrain public relevant de la propriété domaniale, et sis dans une zone d'activités économiques communale, ou régionale, à la disposition d'une entreprise. Cette option est maintenue dans le présent article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, points 2° et 3°, une telle mise à disposition présupposant cependant que l'autorité administrative compétente pour la zone donnée, ait octroyée une autorisation d'installation conditionnelle à l'entreprise en question.

Paragraphe 2, alinéa 1^{er}

Concernant les zones d'activités économiques régionales, le présent projet de loi acte tout d'abord que les communes sont, conformément à l'article 107 de la Constitution, et à l'article 28, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (qu'il reproduit en partie textuellement), autorisés à élaborer des plans d'aménagement particuliers couvrant les zones d'activités économiques régionales, bien qu'en pratique cette hypothèse ne s'est pas encore présentée et restera probablement exceptionnelle, les communes territorialement concernées par ces zones étant représentées dans les syndicats compétents.

Ensuite, le présent projet de loi entérine, à travers cet alinéa 1^{er}, la pratique courante qui s'est établie sous l'empire de 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, qui veut que les syndicats soient chargés de la planification des zones d'activités économiques régionales.

Cette pratique se justifie par renvoi à l'article 13 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, qui dispose que les zones d'activités économiques sont gérées par des syndicats, et qui indique donc la volonté du législateur de charger les syndicats de tous les volets de développement de zones d'activités économiques régionales.

Finalement, le présent projet de loi octroie encore compétence à l'État pour élaborer des plans d'aménagement particuliers couvrant les zones d'activités économiques régionales, cette hypothèse ne devant jouer, en pratique, qu'en cas de défaillance, pour quelque raison que ce soit, d'un syndicat.

Cet alinéa reproduit donc presque fidèlement les dispositions de l'article 28, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, et ne nécessiterait ainsi pas de commentaire, si ce n'est qu'il exclut les personnes morales visées à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, également visées dans cet article 28,



de cette possibilité d'élaboration de plans d'aménagement particuliers couvrant les zones d'activités économiques régionales.

Cette exclusion se fonde principalement sur le constat que l'article 13 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune dispose que les zones d'activités économiques régionales sont gérées par des syndicats. Les auteurs du présent projet de loi considèrent ainsi que les zones d'activités économiques régionales sont, en ce qui concerne leur planification, leur viabilisation et leur développement, à réserver aux syndicats et accessoirement aux autres acteurs du pouvoir public, mais pas à des acteurs privés promouvant nécessairement des intérêts, du moins en partie, privés. Or, le développement de zones d'activités économiques régionales (et donc nécessairement leur planification comme préalable au développement) touche à l'organisation économique du pays, donc à des questions de souveraineté nationale, qui doit rester entre les mains du pouvoir public, qui poursuit des stratégies de développement à long terme.

Certes, rien n'empêche que les acteurs publics puissent s'associer avec des propriétaires fonciers privés pour, le cas échéant, réaliser une zone d'activités économique, hypothèse d'ailleurs traitée aux articles 8, et 9, du présent projet de loi, mais les acteurs publics doivent maintenir la compétence sur la planification de ces zones, objectif formulé à l'article 2, point 3°, du présent projet de loi, et ce en accord avec les orientations politiques fixées en matière de développement économique.

La prescription contenue au présent article 3, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, en vertu de laquelle la planification des zones d'activités économiques régionales exclut les personnes morales prévues à l'article 28 de la précitée loi modifiée du 19 juillet 2004, constitue par ailleurs une précision apportée par une loi spécifique, le présent projet de loi, à une loi plus générale, celle modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, dont plus particulièrement son article 28, de sorte qu'en vertu de l'adage *lex specialis derogat legi generali*, aucune modification de ladite loi du 19 juillet 2004, en son article 28, ne s'impose.

Il est encore précisé que par « *syndicat* », il y a lieu d'entendre, pour les besoins de l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier couvrant une zone d'activités économiques régionale, le bureau du syndicat. Le comité du syndicat intervient lors de la phase d'adoption dudit plan, c'est-à-dire il adopte le projet d'aménagement particulier élaboré par le bureau du syndicat, pour le faire soumettre ensuite au collège des bourgmestre et échevins de la commune territorialement concernée par la zone, conformément à l'article 30 de la précitée loi modifiée du 19 juillet 2004.

Paragraphe 2, alinéa 2

Sur base du raisonnement développé sous ce paragraphe 2, alinéa 1^{er}, justifiant, par renvoi à l'article 13 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, que les syndicats disposent d'une compétence renforcée en matière de zones d'activités économiques régionales, il s'ensuit que, indépendamment de l'identité de l'autorité qui a élaboré le plan d'aménagement particulier, les syndicats s'assurent de son exécution, afin de pouvoir satisfaire à leurs devoirs réglementaires et leurs objectifs. L'accomplissement de tous actes subséquents à la planification des zones d'activités économiques ici visées, à savoir leur viabilisation, et leur développement, relèvent donc du champ de compétence exclusif des syndicats, quitte à ce que, en pratique, ils se fassent assister dans l'accomplissement de ces tâches par des tiers, professionnels du secteur, personnes morales ou privées, il étant rappelé que le développement des zones d'activités économiques, en ce qu'il touche au développement économique du pays, relève de la souveraineté nationale, et qu'il doit partant rester entre les mains du pouvoir public.



Paragraphe 2, alinéa 3

a) Le présent projet de loi entérine, à travers ses articles 3, 8, et 9, le principe qu'une autorité administrative compétente doit autoriser les entreprises à s'installer dans une zone d'activités économiques²⁵. Ce principe s'explique par le fait qu'il faut qu'une autorité administrative vérifie la compatibilité d'une activité déterminée avec la réglementation applicable à la zone d'activités économiques donnée, et qu'elle autorise l'accès de cette entreprise à la zone en question.

Le présent paragraphe 2, alinéa 3, détaille ce principe en entérinant, en ce qui concerne les zones d'activités économiques régionales, la pratique courante qui s'est établie sous l'empire de 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, suivant laquelle les syndicats constituent l'autorité administrative compétente pour admettre les entreprises à s'installer dans les zones d'activités économiques régionales.

Cette attribution de compétence se justifie par renvoi au règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, qui dispose, en son article 13, que « *Les zones d'activités économiques régionales sont gérées, au nom des communes concernées, par des syndicats intercommunaux* », indiquant ainsi, en l'absence d'une définition concrète du verbe « *gérer* », la volonté du législateur de charger les syndicats de tous les volets de développement de zones d'activités économiques régionales. Le présent projet de loi précise ainsi ce qui a été indiqué déjà dans le cadre de la réglementation d'aménagement et de développement urbain applicable aux zones d'activités économiques régionales.

b) L'alinéa ici sous revue dispose encore que la « *commission d'admission* » et le « *ministre compétent* » doivent être obligatoirement sollicités en leurs avis.

Concernant la commission d'admission, il est renvoyé à l'article 4, du présent projet de loi, et au commentaire y relatif, expliquant la raison d'être, les pouvoirs, et la procédure de travail de cette commission. La commission d'admission est directement saisie par le syndicat.

Concernant le ministre compétent, celui-ci est indirectement saisi par le syndicat, alors qu'il incombe à la commission d'admission de lui continuer, pour avis, la demande d'admission, reçue par le syndicat, ensemble avec son avis relatif à cette demande. Il est renvoyé au commentaire formulé sous la définition 14°, du présent projet de loi, justifiant et expliquant l'intervention du ministre compétent, ainsi qu'à l'article 9, paragraphes 6 et suivants, du présent projet de loi, fixant l'obligation pour la commission d'admission de continuer la demande d'admission au ministre compétent, ainsi que l'intervention et les compétences de celui-ci dans la procédure d'analyse des demandes d'admission soumises à un syndicat (ou une commune).

L'obligation de saisine du ministre compétent s'éteint donc, pour le syndicat, avec la saisine de la commission d'admission, qui doit faire suivre la demande d'admission au ministre compétent. Si, pour une quelconque raison, la commission d'admission ne transmet pas la demande d'admission au ministre compétent, la procédure n'en est pas affectée (viciée), pour autant que le syndicat, ait transmis ladite demande à la commission d'admission.

²⁵ Voir aussi le commentaire sous la définition 3°, alinéas 1^{er} et 2.



Il est, concernant ces avis, important de préciser que tant le ministre compétent, que la commission d'admission, ne sont investis que d'un pouvoir consultatif, et non pas d'un quelconque pouvoir décisionnel, ou tutélaire.

c) Finalement, il y a encore lieu de préciser que la décision formelle d'admettre une entreprise dans une zone d'activités économiques régionale incombe au comité d'un syndicat²⁶, et, suivant le présent projet de loi, sous le contrôle de son autorité de tutelle. Or, comme la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes renvoie, en matière d'approbation tutélaire, à l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, actant que certaines délibérations des conseils communaux (donc des comités de syndicats) sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur, il y a lieu de conclure que *stricto sensu*, les délibérations portant sur l'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques régionales, ne figurent pas parmi les délibérations soumises à approbation tutélaire.

Cependant, ledit article 106 stipule aussi que « *Sans préjudice d'autres dispositions légales spéciales sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur les délibérations des conseils communaux portant sur (...).* » Le présent projet de loi est à considérer, en cet article 3, paragraphe 2, alinéa 3, comme une *disposition légale spéciale* au sens dudit article 106, de sorte que la compétence tutélaire ici prévue est admissible par renvoi à l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La compétence tutélaire ici prévue est encore justifiable par le fait que l'admission d'entreprises dans une zone d'activités économiques régionale va, en règle générale, de pair avec la mise à disposition d'un terrain public dans cette zone. Or, les délibérations des comités de syndicats portant mise à disposition d'un terrain public dans une zone d'activités économiques régionale, sont, en vertu de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, et en vertu de l'article 106, 3°, de la loi communale, soumises à approbation tutélaire. Ainsi, afin de mettre cette autorité tutélaire en mesure d'apprécier en sa globalité la délibération de mise à disposition d'un terrain public lui soumise, il semble logique que cette autorité approuve non seulement la mise à disposition d'un terrain public, mais aussi la décision d'admettre une entreprise dans une zone d'activités économiques régionale, les deux décisions étant inséparablement liées entre elles. Aussi, en soumettant la délibération du comité du syndicat, portant admission d'une entreprise dans une zone d'activités économiques régionale, à approbation tutélaire, cette décision est soumise à une instance de contrôle, nécessaire au cas où le syndicat divergerait dans sa décision d'un, ou des, avis reçus de la part de la commission d'admission, respectivement du ministre compétent. L'importance du développement économique du pays, qui se traduit notamment à travers l'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques régionales, justifie l'intervention de l'autorité tutélaire dans la décision syndicale portant admission d'entreprises dans la zone.

Paragraphe 2, alinéa 4

Une entreprise admise à s'installer dans une zone d'activités économiques régionale, soit dispose d'un terrain privé dans cette zone (ou bénéficie d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public), soit elle n'en dispose pas.

Si une entreprise dispose d'un terrain privé dans la zone visée par sa demande d'admission (ou bénéficie d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public), elle est, une fois l'autorisation

²⁶ Voir article 9, paragraphe 8, du présent projet de loi.



d'installation suspensive octroyée, libre de s'installer dans la zone (sous réserve de s'être vu octroyer toutes autres autorisations, et approbations, administratives éventuellement encore requises²⁷).

Si une entreprise ne dispose pas d'un terrain privé dans la zone visée par sa demande d'admission (ou ne bénéficie pas d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public), elle se verra mettre un terrain public à sa disposition, par l'autorité administrative compétente, en l'occurrence le syndicat, c'est-à-dire le comité du syndicat (en fonction et sous réserve de disponibilités évidemment). Cette mise à disposition doit, conformément à la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, et à l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, être soumise à approbation par le ministre de l'Intérieur.

Le syndicat n'a pas besoin de solliciter des avis avant la mise à disposition d'un terrain public. En effet, comme la mise à disposition d'un terrain public suppose que l'entreprise en cause s'est vue octroyer préalablement une autorisation d'installation conditionnelle, et comme l'octroi d'une autorisation d'installation conditionnelle présuppose que la commission d'admission, et le ministre compétent, aient avisés une demande d'admission, et comme la mise à disposition de terrains se fait à des conditions générales de mise à disposition harmonisées (voir article 12, du présent projet de loi), il n'est pas nécessaire de soumettre l'acte de mise à disposition d'un terrain public à une procédure spécifique de contrôle ou d'avis, autre que l'approbation par l'autorité de tutelle, cette mise à disposition, à des conditions harmonisées, étant le résultat et la conséquence logique d'un processus d'analyse du dossier soumis par l'entreprise devant bénéficier de cette mise à disposition.

Paragraphe 3, alinéa 1^{er}

En tant que remarque préliminaire, les auteurs du présent projet de loi voudraient tout d'abord préciser que les développements présentés sous les paragraphes 1^{er}, et 2, du présent article 3, à chaque fois alinéas 1^{er}, et 2, ne s'appliquent pas ici. En effet, comme les zones d'activités communales ne sont pas visées par le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », adopté en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, elles ne répondent pas forcément à une logique de développement économique national.

C'est pourquoi il n'est, concernant les zones d'activités communales, pas dérogé aux dispositions de l'article 28, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. L'initiative d'élaborer un projet d'aménagement particulier « nouveau quartier » couvrant une zone d'activités économiques communale, peut donc émaner de la commune, d'un syndicat de communes, de l'État ou de toute autre personne morale visée à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, lesquels n'ont pas besoin d'être propriétaires du ou des terrains concernés ou de justifier d'un titre les habilitant à réaliser l'opération sur le ou les terrains en cause, et lesquels signeront ensuite aussi responsables de la viabilisation et du développement de la zone d'activités économiques communale pour laquelle ils ont élaborés le plan d'aménagement particulier.

Il est, pour le reste, renvoyé au commentaire formulé sous le paragraphe 2, alinéa 3, de cet article 3, dont le raisonnement s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

Paragraphe 3, alinéa 2

Il est renvoyé au commentaire formulé sous le paragraphe 2, alinéa 4, de cet article 3, dont le raisonnement s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

²⁷ Voir le commentaire formulé sous la définition 3°, notamment alinéa 8.



Article 4.

L'article 14 de 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, institue une commission spéciale ayant pour mission d'aviser les aides à octroyer aux entreprises sous l'empire de cette loi, en ce inclus les actes de mise à disposition de terrains (publics).

Le présent projet de loi maintient le principe qu'une commission composée d'experts de différents ministères assiste les autorités administratives compétentes dans l'accomplissement de leurs tâches, dont plus particulièrement celle de sélectionner les entreprises désireuses de s'installer dans les zones d'activités économiques, tout en élargissant la composition de cette commission, et de préciser ses missions.

Paragraphe 1^{er}

La commission d'admission est instituée auprès du ministre de l'Économie, puisque ce dernier a déjà, du fait de la pratique appliquée sous l'empire de la précitée loi modifiée du 27 juillet 1993, avisé les actes de concession de droits réels concédés par les syndicats aux entreprises. Il dispose donc de l'expérience et des ressources nécessaires pour soutenir ladite commission dans l'accomplissement de ses tâches.

Point 1°

Avant de pouvoir formellement aviser les demandes d'admission, celles-ci doivent d'abord être instruites.

Cette distinction entre « *instruire* » et « *aviser* » les demandes d'admission est importante à faire, alors qu'en pratique, ce ne sont pas les membres de la commission d'admission eux-mêmes qui instruisent les demandes d'admission, mais ils délèguent cette tâche à des fonctionnaires ou employés d'État (agents) rattachés au ministre de l'Économie, qui forment, conformément à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 5, du présent projet de loi, le secrétariat.

Le règlement grand-ducal, à adopter en vertu du paragraphe 5 de cet article 4, détaille cette procédure et distingue entre le secrétariat de la commission d'admission, son secrétaire, et la commission proprement dite.

L'avis doit se prononcer sur les cinq domaines suivants :

a. « *la compatibilité de l'activité économique avec les dispositions réglementaires régissant la zone d'activités économiques objet de la demande d'admission* » : comme le présent projet de loi dispose que nulle entreprise ne peut s'installer dans une zone d'activités économiques sans qu'une autorité administrative compétente n'ait vérifié la compatibilité de l'activité économique de l'entreprise demanderesse avec les dispositions réglementaires régissant la zone concernée, il est prévu que la commission d'admission analyse, tout d'abord, si l'activité économique d'une entreprise ayant soumise une demande d'admission, est compatible avec ces dispositions réglementaires. Toute demande d'admission d'une entreprise se proposant d'exercer une activité non-compatible avec les dispositions réglementaires régissant la zone d'activités économiques concernée, doit être négativement avisée, peu importe ses plus-values éventuellement apportées au développement économique.

Les dispositions réglementaires qui doivent servir de référence pour cette analyse sont tout d'abord les dispositions réglementaires communales applicables à la zone d'activités économiques concernée, à



savoir le plan d'aménagement particulier de la commune sur le territoire de laquelle se trouve la zone d'activités économiques objet de la demande d'admission.

Ensuite, l'avis de la commission d'admission doit encore se prononcer sur la compatibilité de l'activité économique projetée avec les dispositions du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Cette seconde appréciation s'avère être nécessaire, alors que si la commission d'admission estime qu'il existe une contradiction, incohérence ou imprécision entre la partie écrite du plan d'aménagement général, et le précité règlement grand-ducal du 8 mars 2017, elle le signale à l'autorité administrative compétente, afin que celle-ci puisse le signaler aux autorités communales en charge du plan d'aménagement général, pour suite utile et modification, au plus tard, lors d'une prochaine mise à jour, dudit plan d'aménagement général. Cette mesure sert donc à une implémentation homogène, sous le respect du principe constitutionnellement ancré de l'autonomie communale, des dispositions du précité règlement grand-ducal du 8 mars 2017, dans les plans d'aménagement général des différentes communes abritant des zones d'activités économiques sur leur territoire ;

b. *« la compatibilité du projet économique avec l'objectif fixé à l'article 2, point 1°, lettre a), si la demande d'admission concerne une zone d'activités économiques nationale, une zone d'activités spécifiques nationale, ou une zone spéciale »* : comme il a été développé sous l'article 2, point 1°, il doit être vérifié que les activités économiques d'une entreprise, ayant introduit une demande d'admission, ne répondent pas seulement aux critères des activités économiques autorisées dans ces zones, mais qu'elles contribuent encore à une *« meilleure diversification de l'économie nationale »*. L'avis de la commission d'admission doit donc se prononcer également sur ce point, et il est renvoyé au commentaire formulé sous ledit article 2, point 1°, lettre a) ;

c. *« la compatibilité du projet économique avec l'objectif énoncé à l'article 2, point 1° lettre b), si la demande d'admission concerne une zone d'activités économiques communale, ou une zone d'activités économiques régionale »* : le raisonnement développé sous le point b. ci-avant s'applique, *mutatis mutandis*, à ce point c., le renvoi étant fait au commentaire formulé sous l'article 2, point 1°, lettre b). Les demandes d'admission sont, vu la variété de projets économiques, difficilement comparables entre elles, et donc à apprécier et surtout à motiver avec soin. Certes, le ministre de l'Économie va établir un canevas standardisé d'analyse des demandes d'admission, mais les particularités de chaque demande ne sauraient éviter que dans bon nombre de cas, des questions d'opportunité doivent être tranchées ;

d. *« les plus-values du projet économique pour l'emploi et le trésor public »* : une condition essentielle de l'admission d'une entreprise dans une zone d'activités économiques consiste en les plus-values qu'apporte son projet économique (dont le contenu est défini à la définition 19°, et qui n'est partant plus commenté ici) au développement de l'économie luxembourgeoise, à l'emploi et au trésor ;

e. *« l'adéquation entre le projet économique et la consommation de sol nécessaire pour l'exercice de l'activité économique »* : il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 2, point 3°, du présent projet de loi. Comme la consommation responsable du sol (et des ressources naturelles) constitue un élément essentiel dans le développement des zones d'activités économiques, il est requis que l'avis de la commission d'admission se prononce sur l'adéquation entre le projet économique et la consommation de sol nécessaire pour l'exercice de l'activité économique, c'est-à-dire elle doit évaluer si les plus-values économiques d'un projet économique justifient, ou non, les conséquences (sur les ressources naturelles et) sur la consommation de sol projetée (surface occupée par l'entreprise et non pas seulement la surface scellée au sol).



Finalement, il faut encore noter que le présent point 1° prévoit que la commission d'admission « *devra, à l'exception du cas prévu à l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, ou à l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2, se prononcer sur (...)* ». Cette exception vise les cas où l'entreprise demanderesse est soit propriétaire d'un terrain dans la zone d'activités économiques visée par sa demande d'admission, soit dispose d'un droit à long terme sur un tel terrain privé, ou sur un terrain public. Si une entreprise est propriétaire d'un terrain privé (ou dispose d'un droit à long terme sur un tel terrain privé, ou sur un terrain public), l'avis de la commission d'admission ne doit plus porter que sur quelques éléments bien précis (à savoir sur l'identification exacte de l'entreprise, et celle de ses instances dirigeantes et de ses bénéficiaires économiques, ainsi que sur l'activité économique), et non plus sur, notamment, les plus-values qu'apporte l'entreprise au développement économique, à l'emploi et au trésor. Vouloir exiger l'inverse reviendrait à porter atteinte au droit de propriété - il est, dans ce contexte, renvoyé à l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, du présent projet de loi, et au commentaire y relatif.

Point 2°

Ce point n'appelle pas de commentaire, il étant renvoyé au commentaire formulé sous l'article 6, paragraphe 2, établissant le caractère exceptionnel des ventes de terrains publics relevant de la propriété domaniale et nécessitant, pour documenter ce caractère exceptionnel, l'avis de la commission d'admission.

Point 3°

Ce point n'appelle pas de commentaire.

Point 4°

Ce point n'appelle pas de commentaire.

Paragraphe 2

Sous l'empire de 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, existe une commission spéciale, composée, conformément à l'article 14, paragraphe 1^{er}, de cette loi, « *de délégués des ministères de l'économie, des finances, de l'aménagement du territoire, de l'intérieur et du travail* ». Le présent projet de loi maintient non seulement le principe qu'une commission doit aviser les demandes d'admission, mais élargit sa composition, et en définissant plus concrètement ses missions.

Paragraphe 2, alinéa 1^{er}

La commission d'admission se compose de huit membres, représentants, conformément à ce qui a été arrêté sous l'empire de la précitée loi modifiée du 27 juillet 1993, les « *ministères de l'économie, des finances, de l'aménagement du territoire, de l'intérieur et du travail* », ainsi que, en plus, le membre du Gouvernement ayant le Commerce, l'Artisanat, et le secteur de l'Horeca dans ses attributions, ainsi que le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'Etat dans ses attributions.

Il est retenu que le ministre de l'Économie disposera de deux membres dans la commission d'admission, puisqu'il doit assurer le secrétariat de celle-ci, et l'instruction des dossiers d'admission aux fins de leur présentation lors des séances de ladite commission. Par ailleurs, comme le ministre de l'Économie chapeaute l'instruction des dossiers d'admission, et comme il fournit le secrétaire de la commission



d'admission, il est justifié que la direction des travaux de ladite commission, sous forme de présidence de celle-ci, soit confiée à l'un de ses deux représentants dans cette commission.

Le membre du Gouvernement ayant le Commerce, l'Artisanat, et le secteur de l'Horeca dans ses attributions, propose la nomination d'un membre, qui siègera comme vice-président de la commission d'admission, nomination qui se justifie du fait que ledit membre du Gouvernement est, suivant les cas, à considérer comme « *ministre compétent* » au sens du présent projet de loi.

Le membre du Gouvernement ayant les Finances, ainsi que le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans leurs attributions respectives, proposent chacun la nomination d'un membre dans la commission d'admission. Bien qu'à ce jour, les Finances et les Domaines de l'État sont attribués au même membre du Gouvernement, il est néanmoins anticipé que cet état des choses puisse évoluer lors d'un prochain Gouvernement. Le présent paragraphe 2 aura donc pour conséquence immédiate que l'actuel ministre des Finances, avec les compétences lui attribuées dans le cadre de l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères, proposera 2 membres à la commission d'admission.

Ces propositions se justifient, en ce qui concerne les Finances, par le fait que les plus-values que l'activité économique d'une entreprise sont susceptibles de générer pour le trésor public, doivent être appréciées, et par le fait que le présent projet de loi autorise le paiement de subventions et de contributions financières, qui relèvent de son champ de compétences direct.

Ces propositions se justifient encore, en ce qui concerne les Domaines de l'État, du fait que l'admission d'une entreprise dans une zone d'activités économiques engendre, normalement, la mise à disposition d'un terrain public, et du fait que les conditions générales concernant la mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques sont rédigées sous sa responsabilité, et celle du ministre de l'Économie (voir article 12, du présent projet de loi).

Le membre du Gouvernement ayant l'Intérieur dans ses attributions, propose la nomination d'un membre dans la commission d'admission, ce qui se justifie par le fait que les décisions prises par les autorités communales, ou syndicales, respectivement en charge de zones d'activités économiques communales, ou de zones d'activités économiques régionales, doivent être approuvées par ledit ministre.

Le membre du Gouvernement ayant l'Emploi dans ses attributions, propose la nomination d'un membre dans la commission d'admission, ce qui se justifie par le fait que l'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques, a une conséquence directe sur l'emploi, de sorte que les demandes d'admission doivent être appréciées à chaque fois également sous l'aspect du maintien, respectivement de la création d'emploi.

Le membre du Gouvernement ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, propose la nomination d'un membre dans la commission d'admission, ce qui se justifie par le fait que le taux d'occupation des zones d'activités économiques doit être pris en compte pour le futur aménagement (et développement) du territoire.

Paragraphe 2, alinéa 2

Cet alinéa n'appelle pas de commentaire.

Paragraphe 2, alinéa 3

Cet alinéa n'appelle pas de commentaire.



Paragraphe 2, alinéa 4

Cet alinéa n'appelle pas de commentaire.

Paragraphe 2, alinéa 5

Comme la commission d'admission est instituée auprès de ministre de l'Économie, il semble conséquent que ce dernier soit aussi en charge de l'administration de celle-ci, et qu'il désigne ainsi également son secrétaire. Ce dernier, dont le travail est exclusivement rédactionnel et de coordinateur administratif de la préparation des dossiers portés à l'ordre du jour de ladite commission, ne siègera pas comme membre de celle-ci.

Paragraphe 3

En pratique, les entreprises qui soumettent une demande d'admission ont déjà eu des contacts préalables et préparatoires avec les autorités administratives compétentes, avant de formellement soumettre leur demande d'admission. Il arrive souvent que lors de ces premiers contacts, des informations non matérialisées soient échangées, informations qui puissent être pertinentes dans l'appréciation d'un dossier.

C'est pourquoi, par souci de transparence totale des informations disponibles pour une demande d'admission donnée, le présent projet de loi ordonne qu'un représentant des communes, ou des syndicats concernés par un ou plusieurs points figurant à l'ordre du jour des séances de la commission d'admission, soit convoqué pour assister, pour les dossiers concernant la commune, ou le syndicat, qu'il représente, à la réunion de la commission d'admission. La commission d'admission siègera valablement en l'absence de présence des communes, ou syndicats, concernés, s'ils ont été valablement convoqués.

Paragraphe 4

Ce paragraphe n'appelle pas de commentaire.

Paragraphe 5

Cet alinéa n'appelle pas de commentaire.

Article 5

Point 1°

En matière de développement de zones d'activités économiques, il incombe tout d'abord à l'État, aux communes, ou aux syndicats, d'obtenir, dans la mesure du possible, la mainmise sur le foncier superposé par de telles zones, pour assurer leur création, ou agrandissement. Il est renvoyé dans ce contexte au commentaire formulé sous l'article 2, point 2°, du présent projet de loi, qui expose les raisons pour lesquelles l'État, les communes, ou les syndicats, devraient, de préférence, être propriétaires des terrains sis dans les zones d'activités économiques.

Ce premier moyen correspond à l'objectif fixé à l'article 2, point 2°, du présent projet de loi, et il est détaillé à l'article 6, auquel, et au commentaire duquel, il est renvoyé.



Point 2°

Une fois que l'État, les communes, ou les syndicats, sont propriétaires de tous les terrains (publics) dans les zones d'activités économiques concernées, ou se sont engagés dans des liens contractuels sur les terrains (privés ou publics) et permettant ainsi le développement des zones données²⁸, les autorités administratives compétentes procèdent à la planification, et au développement, de celles-ci.

Ce deuxième moyen correspond à l'objectif fixé à l'article 2, point 3°, du présent projet de loi, et il est détaillé à l'article 7, auquel, et au commentaire duquel, il est renvoyé.

Point 3°

Une fois les zones d'activités économiques en cours de planification, respectivement de développement, ou planifiées ou développées, les autorités administratives compétentes peuvent les promouvoir, et admettre les entreprises à s'y installer.

Ce troisième moyen correspond à l'objectif fixé à l'article 2, point 1°, du présent projet de loi, à savoir la contribution, en ce qui concerne les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales, à une meilleure diversification de l'économie nationale, ou, en ce qui concerne les zones d'activités économiques communales, et les zones d'activités économiques régionales, au développement économique, ainsi qu'à une meilleure répartition géographique des activités économiques.

Ce moyen est détaillé à l'article 8 du présent projet de loi, concernant les demandes d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales, et à l'article 9, concernant les demandes d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques communales, ou les zones d'activités économiques régionales, articles auxquels, et au commentaire desquels, il est renvoyé.

Point 4°

Suite à l'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques, il incombe aux autorités administratives compétentes, de mettre, dans la mesure du disponible, des terrains publics à la disposition des entreprises (sauf les cas où elles disposent d'un terrain privé dans la zone concernée), mise à disposition qui doit se faire, pour les raisons détaillées au commentaire formulé sous l'article 2, point 5°, du présent projet de loi, dans des conditions généralement valables pour toutes les zones d'activités économiques.

Ce quatrième moyen correspond à l'objectif fixé à l'article 2, point 5°, du présent projet de loi, et il est détaillé dans ses articles 10, et 11, auxquels, et au commentaire desquels, il est renvoyé.

Point 5°

La création, la planification, et le développement des zones d'activités économiques exige un substantiel effort financier initial. Ce n'est qu'avec l'implantation d'entreprises dans les zones d'activités économiques, que ces avances de financement pourront être récupérées, et encore sur une durée plus ou moins longue uniquement.

²⁸ Voir le commentaire formulé sous la définition 6°, avant-dernier alinéa.



Or, comme les syndicats se constituent, en règle générale, spécifiquement pour la création, la planification, et le développement des zones d'activités économiques régionales, ils ne disposent au début pas d'une trésorerie suffisante pour pouvoir honorer tous ces investissements.

Comme il est cependant dans l'intérêt de l'État que les zones d'activités économiques – et plus particulièrement les zones d'activités économiques régionales – soient développées, il lui incombe de soutenir financièrement la création, et le développement de ces zones. Le même principe vaut, dans une mesure certes moindre, pour les communes. C'est pourquoi le présent projet de loi autorise le ministre de l'Économie, conjointement avec le ministre des Finances, à octroyer des contributions et des subventions financières aux communes, et aux syndicats, afin de soutenir la création, la planification, et le développement des zones d'activités économiques communales, et régionales.

Ce cinquième moyen correspond à l'objectif fixé à l'article 2, point 3° du présent projet de loi, et est détaillé à l'article 13, auquel, et au commentaire duquel, il est renvoyé.

Article 6

Il est tout d'abord rappelé qu'en matière de développement de zones d'activités économiques, il incombe à l'État, aux communes, et aux syndicats, d'obtenir, dans la mesure du possible, la mainmise sur le foncier superposé par de telles zones, pour assurer leur création ou leur agrandissement. Il est renvoyé dans ce contexte au commentaire formulé sous l'article 2, point 2°, du présent projet de loi, qui expose les raisons pour lesquelles l'État, les communes, ou les syndicats, devraient, de préférence, être propriétaires des terrains sis dans les zones d'activités économiques.

Considérant que le développement économique du pays est essentiel pour assurer, notamment, la sauvegarde des acquis sociaux, l'acquisition de terrains privés ainsi que, accessoirement, la vente et l'échange de terrains publics, revêt une importance capitale pour assurer qu'à terme, le pouvoir public soit en mesure de poursuivre une politique de développement économique estimée nécessaire pour ses besoins budgétaires, pour l'emploi, et autres.

Paragraphe 1^{er}

Point 1°

Le présent point s'inspire de l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de 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, qui dispose, en substance, que « *En vue de l'implantation d'activités industrielles, l'Etat, représenté par les ministres compétents (...), [peut] faire procéder (...) à l'acquisition, à la mise en valeur et à l'aménagement de terrains désignés ou destinés à être désignés industriels (...)* », il étant précisé que par « *ministres compétents* », il y a lieu d'entendre, conformément à l'article 18 de cette même loi, « *les ministres ayant dans leurs attributions l'Economie et les Finances, procédant par décision commune.* »

Le présent projet de loi retient le principe suivant lequel lesdits ministres de l'Économie et des Finances sont conjointement autorisés à procéder à l'acquisition de terrains.

Cependant, ne sont plus visés, avec cette autorisation d'acquisition, des terrains désignés ou destinés à être désignés « *industriels* », terminologie qui n'existe plus comme telle à ce jour, mais des « *terrains* » qui contribuent « *à la création, à l'agrandissement, ou à la viabilisation de zones d'activités économiques* ». Autrement dit, le présent projet de loi autorise lesdits ministres à acquérir, pour compte



de l'État, des terrains privés et publics pour autant qu'ils servent, conformément à la définition 6° du présent projet de loi, au commentaire de laquelle il est renvoyé, directement ou indirectement, à la création, à l'agrandissement, ou encore à la viabilisation de zones d'activités économiques.

Cette autorisation inclut les terrains publics se trouvant dans la propriété soit d'une commune, soit d'un syndicat, il ne pouvant être exclu qu'il soit, pour des raisons diverses, préférable que l'État acquiert une propriété foncière d'une commune, ou d'un syndicat, afin de faciliter la création, l'agrandissement, ou la viabilisation de la zone concernée.

A noter que l'acquisition de tels terrains doit afficher un lien causal (direct, ou indirect) avec la « *création, l'agrandissement* » ou la « *viabilisation* » de zones d'activités économiques. Il est renvoyé dans ce contexte aux définitions 6°, et 24°, du présent projet de loi, explicitant ces notions.

A noter encore que cette autorisation vise les zones d'activités économiques, et non pas seulement les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, ou les zones spéciales. En effet, on ne saurait exclure que des situations se présenteront, où il serait préférable, ou même requis, que l'État acquiert des terrains sis en des zones d'activités économiques communales, ou des zones d'activités économiques régionales, pour ensuite les mettre à la disposition des communes, des syndicats, ou d'entreprises (voir aussi, dans ce contexte, l'article 11, paragraphe 1^{er}, du présent projet de loi). Le présent projet de loi réserve donc cette possibilité à l'État. Cependant, la mise à disposition de tels terrains publics domaniaux, situés dans des zones d'activités économiques communales, ou régionales, à des entreprises, ne pourra se faire que suite à la délivrance d'une autorisation d'installation conditionnelle par l'autorité administrative compétente à l'entreprise concernée, le principe de la délivrance d'une autorisation d'installation, par l'autorité administrative compétente, valant en toutes circonstances.

Il est encore souligné que le concept de « *la mise en valeur et [de] l'aménagement de terrains* », tel que prévu à l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la précitée loi modifiée du 27 juillet 1993, a été remplacé dans le présent projet de loi par la « *viabilisation* » des zones d'activités économiques.

Point 2°

Le présent point s'inspire de l'article 13, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de 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, qui dispose, en substance, que « *L'Etat, représenté par les ministres compétents (...) [est] autorisé[s] à échanger, [ou] à vendre (...) ces terrains (...)* », il étant précisé que par « *ministres compétents* », il y a lieu d'entendre, conformément à l'article 18 de cette même loi, « *les ministres ayant dans leurs attributions l'Economie et les Finances, procédant par décision commune.* »

Le présent projet de loi retient le principe suivant lequel lesdits ministres de l'Économie et des Finances sont conjointement autorisés à procéder à l'échange, et à la vente, de terrains publics relevant de la propriété domaniale, les terrains publics relevant de la propriété communale, ou syndicale, échappant à l'évidence à cette autorisation, pour rester gouvernés, en ce qui concerne les actes de disposition les concernant, par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, respectivement par la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

A noter que l'échange, ou la vente, de terrains publics domaniaux, visé par ce point 2°, doit afficher un lien causal (direct, ou indirect) avec la « *création, l'agrandissement* » ou la « *viabilisation* » de zones



d'activités économiques²⁹. Cette précision est importante à faire, alors que la vente de terrains publics domaniaux à des entreprises, aux fins de l'exercice d'une activité économique, est réglée au paragraphe 2, du présent article 6.

Point 3°

Alors que le présent projet de loi préconise que le pouvoir public (l'État, les communes, et les syndicats) soit, de préférence, propriétaire des terrains sis dans des zones d'activités économiques, il prévoit néanmoins aussi le cas où telle situation ne sera pas donnée, tant en ce qui concerne le développement de ces zones, qu'en ce qui concerne, comme en l'occurrence, leur création, agrandissement, ou viabilisation.

En effet, si le pouvoir public, en l'occurrence l'État, nécessite un terrain privé servant l'objectif fixé dans ce point 3°, et que le propriétaire se refuse de le vendre, il faut que d'autres formes de prise de possession de tels terrains soient envisageables. Comme cette prise de possession doit forcément, par la nature du développement économique, se faire sur une durée relativement longue, le présent projet de loi prévoit que l'État peut s'engager dans n'importe quelle relation contractuelle (par exemple la concession d'un droit réel, par la propriétaire privé à l'État, ou une location), sous condition que le droit de l'État sur le terrain privé donné lui soit concédé à long terme, donc pour une période suffisamment longue pour permettre un développement économique serein.

Paragraphe 2

Un des principes directeurs du présent projet de loi est que les entreprises autorisées à s'installer dans une zone d'activités économiques, et n'étant ni propriétaire d'un terrain privé dans la zone, ni ne disposant d'un droit à long terme sur un terrain, se voient, dans la mesure du disponible, concéder un terrain public par l'autorité administrative compétente.

L'exception à ce principe consiste en la vente d'un terrain public à une entreprise autorisée à s'installer dans une zone d'activités économiques. Alors que la vente, par une commune, ou un syndicat, d'un terrain public relevant de sa propriété foncière est réglée par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, respectivement par la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, il en est autrement pour la vente de la propriété domaniale. Pour documenter le caractère tout à fait exceptionnel de la vente de terrains publics domaniaux à des entreprises, aux fins de l'exercice permanent d'une activité économique, le présent paragraphe prévoit une procédure relativement lourde, qui consiste non seulement en l'obtention d'un avis de la commission d'admission, mais encore, et surtout, d'une approbation préalable par le Gouvernement en conseil, qui lui-même devra donc se pencher sur la compatibilité de la transaction envisagée avec les objectifs formulés à l'article 2, point 1°, lettre a), du présent projet de loi.

Il est encore à préciser qu'il appert, du fait du renvoi à l'article 2, point 1°, lettre a), que seuls des terrains publics domaniaux sis en des zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales, et spéciales, sont visés par cette option de vente, et non ceux sis en des zones d'activités économiques communales ou régionales. Le présent projet de loi n'autorise donc pas le ministre de l'Économie, ensemble avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, de procéder à la vente de terrains domaniaux sis en des zones d'activités économiques communales, ou en des zones d'activités économiques régionales.

²⁹ Il est renvoyé, dans ce contexte, aux définitions 6° et 24° du présent projet de loi.



Paragraphe 3

Point 1°

Le présent point s'inspire de l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de 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, qui dispose, en substance, que « *En vue de l'implantation d'activités industrielles, (...) les communes (...) sur avis desdits ministres et sous l'approbation de l'autorité supérieure, peuvent faire procéder (...) à l'acquisition, à la mise en valeur et à l'aménagement de terrains désignés ou destinés à être désignés industriels (...)* ».

Le présent projet de loi retient le principe suivant lequel les communes sont autorisées, sous l'approbation de leur autorité de tutelle, à procéder à l'acquisition de terrains. A noter dans ce contexte qu'il n'est pas inhabituel que les communes acquièrent des terrains privés, en nom et pour le compte d'un syndicat de communes en voie de formation seulement. Cette flexibilité reste acquise, sachant que les communes ayant acheté, notamment en l'absence d'un syndicat déjà valablement constitué, des terrains privés sis dans des zones d'activités économiques régionales, les cèdent, ou les transfèrent, ensuite, le moment venu, au syndicat pour le compte, respectivement en vue de la constitution duquel, ils ont été acquis.

A noter que l'acquisition de tels terrains doit afficher un lien causal (direct, ou indirect) avec la « *création, l'agrandissement* » ou la « *viabilisation* » de zones d'activités économiques³⁰.

Il est encore souligné que le concept de « *la mise en valeur et [de] l'aménagement de terrains* », tel que prévu à l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la précitée loi modifiée du 27 juillet 1993, a été remplacé dans le présent projet de loi par la « *viabilisation* » des zones d'activités économiques.

Point 2°

Le présent point s'inspire de l'article 13, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de 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, qui dispose, en substance, que « *les communes, sous l'approbation de l'autorité supérieure, sont autorisés à échanger, à vendre ou à louer de gré à gré ces terrains à des entreprises (...)* ».

La présente loi retient ce principe suivant lequel les communes sont autorisées à procéder à l'échange et à la vente de terrains publics relevant de la propriété communale.

A noter que l'échange ou la vente de tels terrains publics doit afficher un lien causal (direct, ou indirect) avec la « *création, l'agrandissement* » ou la « *viabilisation* » de zones d'activités économiques communales.

Point 3°

Alors que le présent projet de loi préconise que le pouvoir public (l'État, les communes, et les syndicats) soit, de préférence, propriétaire des terrains sis dans des zones d'activités économiques, il prévoit néanmoins aussi le cas où telle situation ne sera pas donnée, tant en ce qui concerne le développement de ces zones, qu'en ce qui concerne, comme en l'occurrence, leur création, agrandissement, ou viabilisation.

³⁰ Il est renvoyé, dans ce contexte, aux définitions 6° et 24° du présent projet de loi.



En effet, si le pouvoir public, en l'occurrence une commune, nécessite un terrain privé servant l'objectif fixé dans ce point 3°, et que le propriétaire se refuse de le vendre, il faut que d'autres formes de prise de possession de tels terrains soient envisageables. Comme cette prise de possession doit forcément, par la nature du développement économique, se faire sur une durée relativement longue, le présent projet de loi prévoit que la commune peut s'engager dans n'importe quelle relation contractuelle (par exemple la concession d'un droit réel, par la propriétaire privé à la commune, ou une location), sous condition que le droit de la commune sur le terrain privé donné lui soit concédé à long terme, donc pour une période suffisamment longue pour permettre un développement économique serein.

Finalement, il faut encore souligner que le présent projet de loi n'octroie plus aux ministres de l'Économie et des Finances le droit d'aviser les transactions ici commentées, alors que la législation actuellement en vigueur en matière d'aménagement du territoire est substantiellement différente de celle en vigueur en 1993, et rend aujourd'hui un tel avis superflu.

En effet, conformément à l'article 6 du règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques », *« Les communes ne peuvent désigner de nouvelles zones d'activités économiques communales ou procéder à l'extension de zones d'activités économiques communales existantes telles que définies aux articles 11 et 12 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune que lorsque ces désignations ou ces extensions remplissent les conditions cumulatives suivantes: 1° elles s'intègrent dans le tissu urbain existant et permettent de renforcer la mixité des fonctions dans les localités ou parties de localités ; 2° elles ne contribuent pas au mitage manifeste du paysage ; 3° elles ne contribuent pas à une disproportion manifeste entre les surfaces destinées principalement à l'habitation et celles destinées aux zones d'activités économiques communales. Les communes peuvent également désigner de nouvelles zones d'activités économiques communales ou procéder à l'extension de zones d'activités économiques communales existantes telles que définies aux articles 11 et 12 du règlement précité du 8 mars 2017 si elles ont pour objet de garantir la pérennité d'activités économiques existantes au niveau local ou la réaffectation d'un site déjà urbanisé. »*

Ainsi, aucun terrain ne peut être acquis par une commune à des fins de création, d'agrandissement, ou de viabilisation d'une zone d'activités économiques communale, respectivement aucun terrain acquis ne peut être intégré dans une zone d'activités économiques communale, si cette acquisition ou affectation n'a été préalablement contrôlée quant à sa compatibilité avec les conditions arrêtées à l'article 6 du règlement grand-ducal du 10 février 2021 ci-avant cité. Si donc la création d'une nouvelle zone d'activités économiques communale, ou l'agrandissement d'une telle zone, a été autorisée sous l'empire de la législation existante, un contrôle supplémentaire des actes fonciers qui en résultent, autre que par l'autorité de tutelle, ne s'impose plus.

Paragraphe 4, points 1°, 2°, et 3°

Le commentaire formulé sous le paragraphe 3, points 1°, 2°, et 3°, ci-avant s'applique, *mutatis mutandis*, à ce paragraphe 4.

Article 7

Comme le développement économique du pays passe, du moins en ce qui concerne le développement de l'industrie et de l'artisanat, en grande partie, à travers le développement de zones d'activités économiques, et comme les surfaces disponibles pour assurer à terme le développement économique sont limitées, il faut que ces zones soient à l'avenir planifiées avec encore plus de prévoyance que ceci n'a



été jusqu'ici le cas, ce qui justifie que le présent projet de loi prévoit que le ministre de l'Économie, qui dispose d'une solide expérience en la matière, conseille les communes, et les syndicats, dans leur l'exécution de leurs missions, la planification des zones d'activités économiques étant essentielle pour soutenir le développement économique.

Le présent article 7 institue donc, à l'instar de ce qui existe en matière de logement (le Conseiller logement), et en matière environnementale (le Conseiller climat), un conseiller technique, dont la mission principale est de servir les communes et les syndicats avec son expérience en matière de planification de zones d'activités économiques.

Paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}

Cet alinéa, qui doit, en ce qui concerne les zones d'activités visées, être lu par référence à l'article 3, paragraphes 2, et 3, du présent projet de loi, fait sien la procédure d'adoption de projets d'aménagements particuliers, respectivement de modification de plans d'aménagements particuliers telle que prévue aux articles 27, 28, et 30, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, et ne nécessite donc, à ce propos, pas de commentaire supplémentaire.

Cependant, il y a lieu de déterminer exactement le moment où une commune, ou un syndicat, « *prend l'initiative* » de planifier, c'est-à-dire d'élaborer un projet, ou de modifier un plan, d'aménagement particulier couvrant l'une des zones d'activités économiques ici visées. Les auteurs du présent projet de loi considèrent qu'il s'agit du moment, où le collège des bourgmestre et échevins d'une commune, ou le bureau d'un syndicat, a pour la première fois la question de l'élaboration, ou de la modification, d'un projet ou plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », à son ordre du jour. A ce moment, le collège des bourgmestre et échevins d'une commune, ou le bureau d'un syndicat, doit en informer le ministre de l'Économie. Cette disposition tend à assurer que ledit ministre soit le plus tôt possible engagé dans les discussions pouvant avoir une influence sur la configuration, dans le sens le plus large de ce terme, d'une zone d'activités économiques communale, ou régionale.

L'obligation d'informer le ministre de l'Économie incombe au collège des bourgmestre et échevins d'une commune, ou au bureau d'un syndicat, puisque ce sont ces autorités qui, en vertu des dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, sont chargées de l'élaboration des projets d'aménagement particuliers (ou de la modification des plans d'aménagement particuliers), pour ensuite les mettre en procédure d'adoption, conformément à l'article 30 de cette même loi.

Il reste à préciser qu'en ce qui concerne les syndicats, les travaux matériels d'élaboration d'un projet d'aménagement particulier incombent au bureau du syndicat, qui doit soumettre ledit projet à approbation du comité du syndicat, avant de pouvoir le soumettre au collège des bourgmestre et échevins de la commune territorialement concernée par la zone, pour faire déclencher la procédure d'approbation communale de ce projet, conformément à l'article 30 (30^{bis}) de la précitée loi modifiée du 19 juillet 2004.

Paragraphe 1^{er}, alinéa 2

Suite à l'information lui communiquée par le collège des bourgmestre et échevins d'une commune, ou le bureau d'un syndicat, qu'ils prennent l'initiative d'élaborer, respectivement de modifier, un projet ou plan d'aménagement particulier, le ministre de l'Économie désigne un conseiller technique et en informe le collège des bourgmestre et échevins de la commune, respectivement le bureau du syndicat, de cette désignation. Les auteurs du présent projet de loi entendent donc, à l'instar de ce qui est applicable en



matière de logement³¹, et en matière de climat³², soutenir les communes, et les syndicats, dans leurs tâches, en mettant l'expertise du ministre de l'Économie en matière de planification de zones d'activités économiques, à la disposition des communes, et des syndicats.

Il y a lieu d'entendre par « *conseiller technique* », un fonctionnaire ou employé d'État (agent) relevant de services du ministre de l'Économie. Il est, en effet, notamment pour des raisons de confidentialité et de secret professionnel, pas recommandé de recourir à des conseillers techniques autres que des personnes relevant du service public.

A préciser encore que le ministre de l'Économie pourra ainsi mieux concourir, à travers ses conseillers techniques, à la réalisation de l'objectif d'une planification rationnelle et harmonieuse des zones d'activités économiques, tel que fixé à l'article 2, point 3°, du présent projet de loi.

Paragraphe 2

Il y a lieu de souligner que le conseiller technique a une mission purement et exclusivement consultative, et ce encore pour les seuls besoins de la planification rationnelle et du développement harmonieux des zones d'activités économiques, objectif fixé à l'article 2, point 3°, du présent projet de loi. La mission du conseiller technique se limite donc à un partage, et un transfert, des expériences gagnées par le ministre de l'Économie lors de la conception, et de la viabilisation, d'autres zones d'activités économiques.

Dans ce contexte, la mission du conseiller technique ne se limite cependant pas seulement au partage de ces expériences, mais elle englobe la promotion des percepts de l'économie circulaire, fondés sur une utilisation rationnelle du sol et des ressources naturelles, des réseaux énergétiques orientés vers une utilisation efficiente des énergies renouvelables, ainsi qu'une intégration paysagère des zones.

Comme les communes et les syndicats ne sont pas obligés de recourir aux services du conseiller technique, aucune procédure particulière de convocation à des réunions, par exemple, n'a à être prévue.

Paragraphe 3, alinéas 1^{er}, et 2

Alors que le paragraphe 1^{er} du présent article 7 vise la planification, respectivement la modification, de projets et de plans d'aménagement particuliers « *nouveau quartier* », le présent paragraphe vise, quant à lui, la modification d'un plan d'aménagement particulier « *quartier existant* ».

Comme ils existent, et comme ils continueront à exister, des zones d'activités économiques couvertes par un d'aménagement particulier « *quartier existant* », cette circonstance doit être prise en compte par le présent projet de loi.

Ce paragraphe 3 se limite à arrêter la procédure à suivre au cas où une commune, seule habilitée, en vertu de l'article 28 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à prendre des initiatives en matière de modification d'un plan d'aménagement particulier « *quartier existant* », décide de modifier un tel plan.

La motivation derrière cette disposition est la même que celle sous-tendant le paragraphe 2 : les expériences gagnées par le ministre de l'Économie en matière de planification et de développement de

³¹ Voir la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables, introduisant le Conseiller logement.

³² Voir le Conseiller climat tel que réglementé, notamment, par la loi du 24 juin 2021 portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.



zones d'activités économiques ne se limite pas uniquement aux zones d'activités couvertes par un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », mais s'étendent à l'évidence aussi aux zones d'activités économiques couvertes par un plan d'aménagement particulier « quartier existant ».

Paragraphe 4

La mission du conseiller technique est d'assister et de conseiller les autorités communales, et syndicales, non seulement lors de la phase d'élaboration d'un projet d'aménagement particulier (ou de modification d'un plan d'aménagement particulier), mais également – si nécessaire – lors de la phase d'adoption de celui-ci par les autorités communales. En effet, il se peut que lors de la phase d'adoption (de modification) d'un projet (plan) d'aménagement particulier, telle que prévue à l'article 30 (30bis) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, des observations ou objections soient formulées contre ce projet, et qui requièrent le recours à l'expertise du conseiller technique. C'est pourquoi il est prévu que sa mission ne s'arrête pas avec la soumission du projet d'aménagement particulier aux autorités communales conformément à l'article 30, alinéa 1^{er}, respectivement 30bis, alinéa 1^{er}, de la précitée loi modifiée du 19 juillet 2004, mais avec l'adoption du projet (modification du plan) d'aménagement particulier, telle que prévue à l'article 30, alinéa 10 (respectivement, à l'article 30bis, alinéa 8) de ladite loi.

Article 8

Cet article 8 traite des demandes d'admission soumises au ministre de l'Économie en vue de la délivrance d'une autorisation d'installation conditionnelle, ou d'une autorisation d'installation suspensive, pour l'exercice d'une activité économique dans une zone d'activités économiques nationale, une zone d'activités spécifiques nationale, ou une zone spéciale.

Pour les demandes d'admission concernant ces zones, le ministre de l'Économie est seul en charge, alors qu'il lui incombe, conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du présent projet de loi, d'autoriser les entreprises à s'installer dans lesdites zones.

Paragraphe 1^{er}

Il est tout d'abord rappelé que le présent projet de loi entérine, à travers ses articles 3, 8, et 9, le principe qu'une autorité administrative compétente autorise les entreprises à pouvoir s'installer dans une zone d'activités économiques³³. Ce principe s'explique par le fait qu'il faut qu'une autorité administrative vérifie la compatibilité d'une activité déterminée avec la réglementation applicable à la zone d'activités économiques donnée, et qu'elle autorise l'accès de cette entreprise à la zone en question.

L'admission dans les zones d'activités économiques ne peut se faire autrement que par la soumission d'une demande d'admission.

La demande d'admission doit être introduite soit par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, soit par porteur avec accusé de réception, soit par transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée. La raison de ce formalisme réside dans le fait qu'une décision d'approbation, ou de rejet, de la demande d'admission doit être prise endéans un délai maximal de 120 jours (voir paragraphes 7, alinéa 1^{er}, et 8, du présent article 8), à partir du jour de la transmission de la demande d'admission, par le ministre de l'Économie, à la commission d'admission. L'entreprise dispose donc après un délai maximal de 120 jours, à partir de la date de ladite transmission (qui doit être

³³ Voir aussi le commentaire formulé sous la définition 3°, du présent projet de loi.



communiquée à l'entreprise en vertu du paragraphe 4, alinéa 2, du présent article 8), d'une décision administrative concernant sa demande, décision qui est soit positive (se traduisant par l'octroi d'une décision d'installation conditionnelle, ou suspensive), soit formellement négative, soit réputée positive (du fait d'un silence administratif). Il est donc important que les entreprises ayant soumises une demande d'admission, disposent d'une date certaine faisant courir ce délai de 120 jours, surtout parce que l'absence de décision du ministre de l'Économie endéans le délai lui imparti vaut décision, implicite, d'admission dans la zone d'activités économiques concernée. Le seul moyen d'obtenir cette date certaine passe à travers le formalisme de la lettre recommandée à la poste avec avis de réception, ou par porteur avec accusé de réception, respectivement, en cas de disponibilité d'un système informatique permettant d'établir une date certaine reconnue par les juridictions judiciaires ou administratives, la transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée.

Le délai de 120 jours est à considérer comme un délai de rigueur.

Paragraphe 2, alinéa 1^{er}

Comme le présent projet de loi se caractérise, notamment, par des soucis de coordination et d'harmonisation des conditions d'admission dans les zones d'activités économiques, il semble évident que les demandes d'admission pour de telles zones soient harmonisées.

Dans cet esprit de coordination et d'harmonisation, il incombe au ministre de l'Économie d'établir, sur base et dans le cadre de cet article 8, un dossier standard à compléter par les entreprises, et valant demande d'admission. Les entreprises seront donc guidées, dans la constitution de leur demande d'admission, par ce document standardisé, ce qui devrait leur faciliter la tâche.

Ce document standardisé doit évidemment être établi dans le strict respect des prescriptions et limites fixées dans ce paragraphe.

Point 1°

La demande d'admission est censée fournir une image fidèle d'une entreprise, il n'étant pas admissible que des entreprises « non-transparentes » puissent s'installer dans des zones d'activités économiques. C'est pourquoi une entreprise qui soumet une demande d'admission, doit d'abord soigneusement s'identifier, tout comme ses instances dirigeantes et ses bénéficiaires économiques. En dressant la liste des documents et informations à produire, les auteurs du présent projet de loi se sont inspirés de la pratique existante en matière de prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, sans pour autant vouloir reprendre toute la rigueur de ce système.

Point 2°

Il est important que les autorités appelées à se prononcer sur une demande d'admission, puissent évaluer les assises financières d'une entreprise soumettant une telle demande d'admission, afin d'obtenir une image fidèle de la santé économique de la demanderesse, et afin de pouvoir apprécier les chances de réussite d'un projet économique. La production de la « *situation financière de l'entreprise, avec le bilan de ses trois derniers exercices, sinon une description des capacités financières de ses principaux actionnaires ou associés* », est censée fournir des indications en ce sens. Il est également prévu qu'au cas où une entreprise n'existerait pas depuis 3 ans au moins, et qu'elle ne pourrait donc produire les bilans exigés, qu'en pareil cas, la description des capacités financières des principaux actionnaires ou associés de l'entreprise devraient fournir des indications sur la potentielle santé financière de la demanderesse.



En ce qui concerne l'exigence de la « *preuve de l'existence régulière de l'entreprise par rapport à ses obligations concernant le paiement d'impôts, de taxes, et de cotisations de sécurité sociale* », les auteurs du présent projet de loi se sont inspirés de la rédaction de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics. Il n'est en effet pas concevable que le pouvoir public traite avec une entreprise en situation irrégulière par rapport à ses obligations légales.

Point 3°

Ce point n'appelle pas de commentaire, puisque la définition 19° l'explique à suffisance.

Point 4°

Les indications à fournir au titre de ce point 4° doivent servir aux autorités appelées à se prononcer sur une demande d'admission, à pouvoir évaluer si une le projet économique d'une entreprise est en relation avec la consommation de sol projetée, objectif inscrit à l'article 2, point 3°, du présent projet de loi.

Paragraphe 2, alinéa 2

Il est tout d'abord rappelé que le présent projet de loi entérine, à travers ses articles 3, 8, et 9, le principe qu'une autorité administrative compétente autorise les entreprises à pouvoir s'installer dans une zone d'activités économiques³⁴. Ce principe s'explique par le fait qu'il faut qu'une autorité administrative vérifie la compatibilité d'une activité déterminée avec la réglementation applicable à la zone d'activités économiques donnée, et qu'elle autorise l'accès de cette entreprise à la zone en question.

Cette exigence de devoir solliciter une autorisation d'installation s'applique à toutes les entreprises, indépendamment du fait si elles sont, ou non, propriétaire d'un terrain privé dans la zone concernée (ou disposent d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public).

Or, la demande d'admission est à apprécier différemment suivant les cas où une entreprise est propriétaire, ou non, d'un terrain privé dans la zone concernée (ou dispose d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public).

Cette distinction se reflète dans le présent alinéa 2, qui prévoit un contenu « allégé » de la demande d'admission au cas où l'entreprise demanderesse est propriétaire d'un terrain privé dans la zone concernée (ou dispose d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public).

En effet, la liste des documents et informations à fournir par une entreprise introduisant une demande d'admission est axée sur le cas où l'entreprise en cause ne dispose pas d'un terrain privé. En pareil cas, les autorités appelées à octroyer une autorisation d'installation conditionnelle, doivent vérifier si l'entreprise en cause est admissible en tant que contrepartie dans une relation contractuelle de mise à disposition d'un terrain.

Cette vérification n'est pas de mise au cas où l'autorité administrative compétente n'est pas appelée à mettre un terrain à disposition d'une entreprise, tous rapports – autre que l'admission de l'entreprise sur base de sa seule activité économique – échappant à la compétence des autorités administratives concernées. En effet, si l'autorité administrative compétente devrait vérifier, en l'hypothèse donnée, une demande d'admission par rapport à des critères autres que sa pure compatibilité avec les dispositions

³⁴ Voir aussi le commentaire formulé sous la définition 3°, du présent projet de loi.



réglementaires régissant la zone donnée, elle s'immiscerait de manière illégitime dans le droit de propriété, en limitant les *usus* et *abusus* de celle-ci.

C'est pourquoi le dossier d'admission d'une entreprise propriétaire d'un terrain privé sur lequel elle entend réaliser une activité économique (ou disposant d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou un terrain public), ne doit contenir que l'identification exacte de l'entreprise, de ses instances dirigeantes et de ses bénéficiaires économiques, et la description de son activité économique.

Il est encore souligné que telle entreprise n'a pas à présenter un « *projet économique* », mais seulement son « *activité économique* », la vérification du dossier quant à ses retombées économiques pour le trésor et l'emploi ne pouvant être déterminante dans l'analyse d'un tel dossier, l'inverse revenant à faire grever les terrains privés d'une charge étatique trop importante, constituant une atteinte aux *abusus* et *usus* de ceux-ci.

Paragraphe 3, alinéa 1^{er}

La procédure décrite dans ce paragraphe 3 (et dans les paragraphes suivants de cet article 8), s'inspire de de la procédure arrêtée à l'article 9 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, ladite loi et le présent projet de loi ayant pour finalité commune l'octroi d'une autorisation, à une entreprise, de pouvoir exercer une certaine activité économique.

La prédite loi modifiée du 10 juin 1999 acte en son article 9, paragraphe 1^{er}, que les requérants doivent être informés (endéans un délai de quatre-vingt-dix jours) si leur dossier de demande d'autorisation est complet.

Le présent projet de loi s'aligne à ce principe (avec un délai plus court), qui sert à éviter que des oublis ou imperfections d'une demande d'admission, doivent directement et d'office se solder par un refus.

Paragraphe 3, alinéa 2

La vérification du contenu d'une demande d'admission doit être faite, par le ministre de l'Économie, endéans un délai de trente jours de sa date de réception.

A nouveau, les auteurs du présent projet de loi se sont inspirés de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, qui dispose en son article 9, paragraphe 1.1., alinéa 1^{er}, que « *L'administration compétente, lorsque le dossier de demande d'autorisation n'est pas complet, invite le requérant une seule fois dans le délai précité à compléter le dossier* », et en son article 9, paragraphe 1.1., alinéa 2, que « *Cette demande (...) mentionne de façon précise tous les éléments qui font défaut* ».

Le présent projet de loi s'aligne à ces principes, qui servent à éviter que des oublis ou imperfections d'une demande d'admission, doivent directement et d'office se solder par un refus.

Ces informations et documents que le ministre de l'Économie est autorisé à solliciter, doivent se caractériser par un lien direct avec le contenu de la demande d'admission, tel qu'arrêté arrêté au paragraphe 2, de cet article 8.

Ainsi, toute information, ou tout document, que le ministre de l'Économie solliciterait sans que sa demande soit fondée sur un élément de la demande d'admission, ou sur la liste des documents et informations dressée au paragraphe 2, de cet article 8, est sans fondement juridique, et dès lors à écarter.



Paragraphe 3, alinéa 3

Le défaut de production de toutes les informations requises en vertu de ce paragraphe 3, alinéa 2, équivaut à la remise d'un dossier incomplet, dont la sanction doit consister dans l'exclusion de la demande d'admission.

Le formalisme de l'utilisation d'une lettre recommandée à la poste avec avis de réception, respectivement de la transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée (voir commentaire sous le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, *in fine*, de cet article 8), est choisi pour permettre à l'entreprise demanderesse de pouvoir utilement introduire un recours contentieux devant les juridictions de l'ordre administratif.

Paragraphe 3, alinéa 4

Cet alinéa n'appelle pas de commentaire.

Paragraphe 4, alinéa 1^{er}

L'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1°, du présent projet de loi, dispose que la commission d'admission doit instruire, pour ensuite aviser, les demandes d'admission lui soumises en vertu des articles 8, et 9. L'instruction est faite par le secrétariat de ladite commission, désigné en application de l'article 4, paragraphe 2, alinéa 5, du présent projet de loi.

Ces demandes d'admission sont soumises par le ministre de l'Économie à la commission d'admission, et non pas par l'entreprise demanderesse, la procédure d'analyse et d'appréciation de ces demandes étant un processus purement administratif, dans lequel l'entreprise demanderesse est tout au plus à considérer comme tiers intéressé. Comme l'avis de la commission d'admission doit servir audit ministre pour sa prise de décision, il lui incombe de déclencher la procédure administrative, et non pas à l'entreprise demanderesse.

Le présent projet de loi accorde au ministre de l'Économie un délai maximal de 15 jours endéans lequel il doit transmettre la demande d'admission à la commission d'admission. En pratique, il transmet cette demande *a priori* sans délai à la commission d'admission, mais il se peut que cette procédure administrative soit, notamment en période estivale, plus difficile à suivre, de sorte que ce délai de 15 jours est introduit, et qui est, sur base des expériences gagnées, jugé suffisamment long pour couvrir les aléas administratifs en matière de réception et transmission de documents. Il est à préciser que dès la date de transmission de la demande d'admission à la commission d'admission, le délai maximal de 120 jours endéans lequel une décision d'approbation, ou de refus d'approbation, de la demande d'admission doit être prise (voir paragraphes 7, alinéa 1^{er}, et 8, du présent article 8), commence à courir, ce qui permet de conclure que, sous l'hypothèse que tant le ministre de l'Économie, que la commission d'admission, usent au maximum des délais leurs impartis en vertu du présent article 8, toute demande d'admission sera tranchée dans un délai effectivement maximal de 135 jours à partir de la date de réception de celle-ci, date telle qu'établie sur base de l'avis, ou de l'accusé de réception, de la demande.

Les demandes d'admission dans les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, et les zones spéciales, intéressent à l'évidence aussi les communes territorialement concernées par ces demandes. Pour assurer que ces communes soient mises au courant que le bourgmestre sera, éventuellement, amené à devoir plus tard octroyer une autorisation de bâtir à une telle entreprise, et afin de mettre ces communes en mesure de pouvoir déjà se familiariser avec une telle demande, pour, plus tard, le cas échéant, accélérer l'évacuation des demandes d'autorisation au



niveau communal, la demande d'admission est transmise par extraits, plus particulièrement l'identité de l'entreprise demanderesse avec son activité économique et le nombre de salariés devant être présents sur le site, pour simple information, aux communes concernées.

Pour des raisons de confidentialité des données contenues dans une demande d'admission, celle-ci ne saurait être transmise telle quelle. C'est pourquoi seules les données relatives à l'identité de la demanderesse, son activité économique et l'emploi sur le site, sont communiquées aux autorités communales, ces informations devant être suffisantes afin que lesdites autorités communales puissent déjà se forger une idée sur le futur occupant d'un terrain dans la zone concernée. En pratique, les communes peuvent toujours s'adresser au ministre de l'Économie pour obtenir d'autres informations que celles communiquées, cet échange entre communes et ministre étant déjà à ce jour d'habitude. Cependant, ledit ministre devra alors juger, de cas en cas, s'il entend faire droit à une telle demande.

Comme, à ce stade de la procédure, aucun droit de pouvoir formuler, par rapport à une demande d'admission, des objections ou remarques n'est accordé aux autorités communales, cette obligation d'information n'est encadrée par aucune procédure spécifique. En pratique, rien n'empêche que ces communes apportent des éléments au débat, en informant le ministre de l'Économie de leurs réflexions concernant une demande, réflexions qui peuvent s'avérer être utiles au ministre avant qu'il ne prenne sa décision. L'obligation de devoir transmettre les demandes d'admission aux autorités communales territorialement concernées par une telle demande, sert donc aussi à l'identification et l'évacuation de tous obstacles qui pourraient hypothéquer ou retarder, au niveau communal, la réalisation d'un projet économique.

Paragraphe 4, alinéa 2

Le ministre de l'Économie doit informer l'entreprise demanderesse de la date à laquelle il a transmis le dossier d'admission à la commission d'admission, afin que celle-ci soit mise au courant de la date de départ du délai de 120 jours endéans lequel une décision doit être prise par rapport à sa demande. Comme cette date fait indirectement aussi courir le délai d'un éventuel recours contentieux, sa transmission doit se faire – pour des raisons d'obtention de dates certaines – soit par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, soit par transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée (voir commentaire sous le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, *in fine*, de cet article 8).

Paragraphe 5

Ce paragraphe n'appelle pas de commentaire, les informations ou documents complémentaires à une demande d'admission parvenus après sa soumission devant suivre, sur base du parallélisme des formes, le même chemin que la demande d'admission initiale, sinon la commission d'admission risque d'aviser un dossier incomplet.

Paragraphe 6

Le délai de quatre-vingt-dix jours accordé à la commission d'admission pour rendre son avis, et pour le transmettre au ministre de l'Économie, se fonde sur les expériences gagnées par la commission spéciale instituée en vertu de l'article 14 de 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, et qui est remplacée, *sui generis*, par la commission d'admission.

Il y a lieu de signaler que le délai imparti à la commission d'admission ne commence pas à courir avec la date de la transmission d'une demande d'admission par le ministre à cette commission, mais à partir de



la date de réception de la demande par le président de ladite commission. Par ce biais, il est assuré que la commission d'admission dispose d'un délai effectif de quatre-vingt-dix jours, et non d'un délai réduit du fait de retards dans la transmission d'une demande d'admission. Autrement dit, si la transmission d'une demande d'admission tarde, ce retard va au détriment du délai qui reste au ministre de l'Économie pour trancher sur une demande d'admission. En effet, aux termes de l'article 8, paragraphe 7, du présent projet de loi, le ministre de l'Économie dispose, pour prendre sa décision, d'un délai de cent vingt jours à partir de la transmission de la demande d'admission, par lui, au président de la commission d'admission. Tout retard dans la procédure prévue par cet article 8 ne va donc ni à charge de l'entreprise demanderesse, ni à charge de la commission d'admission, mais à charge du délai restant au ministre de l'Économie.

La commission d'admission donne son avis par rapport aux missions définies à l'article 4, paragraphe 1er, point 1°, du présent projet de loi. Il est dans ce contexte renvoyé au commentaire formulé sous ledit article 4, paragraphe 1er, point 1°, du présent projet de loi.

Il est encore important de noter que les avis de la commission d'admission sont rédigés, respectivement approuvés, séance tenante. Aucune approbation *ex post* n'est prévue, par souci d'une évacuation rapide des demandes d'admission et une prise de décision également rapide par la suite.

Si la commission d'admission ne rend pas son avis endéans le délai lui imparti, la demande d'admission afférente est réputée favorablement avisée. Les auteurs du présent projet de loi entendent renverser le principe généralement appliqué en matière administrative, suivant lequel l'absence de réponse, ou de décision, par une autorité administrative vaut implicitement rejet de la demande, alors qu'ils entendent ainsi maintenir, en faveur de l'administré (l'entreprise demanderesse), l'administration (la commission d'admission) sous l'obligation de devoir se positionner, pour éviter ainsi que la demanderesse, dont la demande d'admission est supposée fondée et valable, soit tenue à l'écart pour des raisons et motifs qui lui échappent, et qui seront, vu les délais impliqués en matière de recours contentieux administratif, dans les faits difficilement contestables, la demanderesse ne pouvant, en règle générale, économiquement pas se permettre d'attendre deux à trois ans de contentieux administratif avant d'avoir une certitude sur une implantation éventuelle dans une zone d'activités économiques.

Paragraphe 7, alinéa 1^{er}

Par souci de fixer une procédure d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques cantonnée dans des délais fixes, conférant aux entreprises une certitude quant à la date ultime de prise de décision concernant leur demande, les auteurs du présent projet de loi fixent le délai maximal de cette procédure administrative, concernant les zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales, et spéciales, à 120 jours, à partir de la date de transmission de la demande d'admission au président de la commission d'admission.

Sous l'hypothèse que la commission d'admission use au maximum le délai de quatre-vingt-dix jours lui imparti à partir de la réception de la demande d'admission par son président, il reste donc au ministre un délai maximal de 30 jours pour sa prise de décision.

Comme indiqué sous les paragraphes 1^{er}, et 3, de cet article 8, il est important qu'une date certaine soit obtenue afin de faire déclencher le délai de prise de décision administrative. Le même constat est vrai pour déterminer avec exactitude la date de la prise de décision du ministre, cette date faisant courir le délai d'un éventuel recours contentieux. C'est pourquoi le ministre de l'Économie doit informer l'entreprise de sa décision soit par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, soit par transmission électronique via une plateforme électronique étatique sécurisée, en indiquant les motifs à



sa base. Cette dernière exigence (motivation de la décision) n'est que le rappel de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, qui dispose que « *Toute décision administrative doit baser sur des motifs légaux.* »

Paragraphe 7, alinéa 2

En cas d'approbation de la demande d'admission, le ministre de l'Économie octroie sans délai une autorisation d'installation conditionnelle, si l'entreprise n'est pas propriétaire d'un terrain privé dans la zone d'activités économiques visée par sa demande d'admission (ou ne dispose pas d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public), respectivement une autorisation d'installation suspensive, si elle est propriétaire d'un terrain privé dans la zone d'activités économiques visée par sa demande d'admission (ou dispose d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou un terrain public), l'octroi de telle autorisation permettant à l'entreprise de continuer la planification de son projet économique en toute sérénité, et à finaliser, en cas de besoin, la mise à disposition d'un terrain public.

Paragraphe 8

Si le ministre ne rend pas son avis endéans le délai lui imparti, la demande d'admission est réputée favorablement approuvée. Il est renvoyé, concernant la justification de ce principe, au commentaire formulé sous le paragraphe 6, dernier alinéa, de cet article 8, dont le raisonnement s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

Un commentaire s'impose dans ce contexte en ce qui concerne la délivrance de l'autorisation d'installation conditionnelle, respectivement de l'autorisation d'installation suspensive. Aux termes du paragraphe 7, alinéa 2, de cet article 8, le ministre de l'Économie octroie, en cas d'approbation de la demande d'admission, une autorisation d'installation conditionnelle, respectivement une autorisation d'installation suspensive. Comme l'absence de décision endéans le délai imparti vaut approbation de la demande, il s'ensuit que l'entreprise demanderesse se voit en pareil cas implicitement octroyer une telle autorisation d'installation. Elle ne pourra donc, en conséquence, pas se voir refuser, sauf désaccord sur le contenu du projet de contrat de mise à disposition d'un terrain public (voir article 12, du présent projet de loi), la mise à disposition d'un terrain public dans la zone d'activités économiques objet de sa demande d'admission.

Paragraphe 9

Par principe de précaution, toute autorisation administrative devrait être limitée dans le temps, sauf si le bénéficiaire l'exécute endéans un certain délai, ce principe valant surtout si le sol devient directement ou indirectement l'objet d'une telle autorisation.

Ce principe d'une durée limitée des autorisations est notamment acté dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui dispose, en son article 37, alinéa 5, que « *L'autorisation [de construire] est périmée de plein droit, si dans un délai d'un an, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Sur demande écrite et motivée du bénéficiaire, le bourgmestre peut accorder deux prorogations du délai de péremption d'une durée maximale d'une année chacune.* »

Le présent projet de loi fait sien ce principe, et la rédaction du présent paragraphe 9, s'inspire de l'article 37, alinéa 5, de ladite loi modifiée du 19 juillet 2004, pour l'appliquer, *mutatis mutandis*, aux autorisations d'installation conditionnelles, respectivement aux autorisations d'installation suspensives.



En effet, une entreprise qui ne réussit pas à se faire délivrer, endéans un délai de deux ans, et, suivant le cas, prolongeable d'une année à, en tout, trois ans, toutes autorisations requises pour exercer son activité économique, se voit manifestement confrontée à des problèmes structurels de plus grande envergure qui remettent en cause les motifs et mobiles d'une décision administrative, en l'occurrence celle d'octroyer une autorisation d'installation conditionnelle, ou suspensive.

Comme il y a de surcroît lieu d'éviter que des situations se créent où des terrains se retrouvent trop longtemps en friche, ou pas affectés à une exploitation économique, les autorisations ici visées doivent être limitées dans le temps.

Aussi, comme la réglementation, notamment urbanistique, applicable à une zone d'activités économiques (comme à toute autre zone d'ailleurs aussi) peut changer au fil du temps, il y a lieu d'éviter que des situations de droit se créent, notamment par la délivrance d'une autorisation d'installation, conditionnelle ou suspensive, illimitée dans le temps, qui, au moment de son exécution, s'avérerait engendrer des situations contraires ou incompatibles avec la réglementation alors en vigueur.

Article 9

Cet article 9 traite des demandes d'admission soumises aux communes, si la demande d'admission concerne une zone d'activités économiques communale, ou aux syndicats, si la demande d'admission concerne une zone d'activités économiques régionale, en vue de la délivrance d'une autorisation d'installation conditionnelle, ou d'une autorisation d'installation suspensive.

Pour les demandes d'admission concernant ces zones, les communes, respectivement les syndicats, sont seuls en charge, alors qu'il leur incombe, conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 2, alinéa 3, respectivement paragraphe 3, alinéa 3, d'autoriser les entreprises à s'installer dans lesdites zones.

Paragraphe 1^{er}

Il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 8, paragraphe 1^{er}, du présent projet de loi, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

Le présent paragraphe sous-entend que par « *commune* », est visée la commune territorialement compétente, tout comme par « *syndicat* », est visé le syndicat territorialement compétent.

Paragraphe 2, alinéas 1^{er}, et 2

Il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 8, paragraphe 2, alinéas 1^{er}, et 2, du présent projet de loi, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

Paragraphe 3, alinéas 1^{er}, à 4

Il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 8, paragraphe 3, alinéas 1^{er}, à 4, du présent projet de loi, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

Paragraphe 4, alinéas 1^{er}, et 2

Il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 8, paragraphe 4, alinéas 1^{er}, et 2, du présent projet de loi, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici.



Paragraphe 5

Il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 8, paragraphe 5, du présent projet de loi, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici, il étant précisé cependant qu'aucune obligation de transmission d'informations aux autorités communales n'existe, alors que celles-ci sont au courant de la demande d'admission, soit parce qu'elle concerne directement une commune, soit, en cas de syndicats, parce que les communes territorialement visées par une demande d'admission, sont représentées au niveau du syndicat, et donc également au courant d'une telle demande.

Paragraphe 6

Alors que le délai accordé à la commission d'admission pour aviser des demandes d'admission soumises au ministre de l'Économie en vue d'une admission dans une zone d'activités économiques nationale, une zone d'activités spécifiques nationale, ou une zone spéciale, est de quatre-vingt-dix jours, il est, en ce qui concerne les demandes d'admission soumises aux communes, ou aux syndicats, réduit à soixante jours, et ce pour deux raisons :

1. les demandes d'admission pour les zones d'activités économiques communales, ou les zones d'activités économiques régionales, s'avèrent être, en pratique, moins complexes que ne le sont en règle générale les demandes d'admission pour les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, ou les zones spéciales ;
2. comme non seulement la commission d'admission avise les demandes d'admission visant les zones d'activités économiques communales, ou les zones d'activités économiques régionales, mais encore le ministre compétent, et en lui accordant un délai de 30 jours pour aviser les demandes, le délai imparti à la commission d'admission doit être réduit à soixante jours, sauf à ne pas vouloir appliquer, *quod non*, aux demandes d'admission concernant les zones d'activités économiques communales, ou les zones d'activités économiques régionales, le principe valant pour les zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales, ou spéciales, qu'endéans un délai de 90 jours (voir article 8, paragraphe 6, du présent projet de loi), à partir de la transmission de la demande d'admission au président de la commission d'admission, tous les avis ont été recueillis.

A noter que la commission d'admission ne soumet son avis non seulement à l'autorité qui l'a saisie (la commune, ou le syndicat), mais elle doit encore le transmettre, ensemble avec la demande d'admission (et toutes informations ou documents complémentaires) qu'elle a reçu de la part de la commune, ou du syndicat (voir paragraphe 4, de cet article 9), au ministre compétent, afin que ce dernier soit en mesure de se prononcer lui aussi sur une demande d'admission, il étant acté à l'article 3, paragraphe 2, alinéa 3, et paragraphe 3, alinéa 3, du présent projet de loi, que la commission d'admission et le ministre compétent doivent être sollicités en leurs avis.

Si par impossible la commission d'admission ne continuerait pas la demande d'admission au ministre compétent, ce dernier serait dans l'ignorance d'une telle demande, et partant n'émettrait pas non plus d'avis. En pareille hypothèse, théorique, mais néanmoins, l'avis de la commission est, conformément au point 1° de ce paragraphe 6, réputé favorable. Le fait que le ministre compétent n'émette, en l'hypothèse ici donnée, pas d'avis, faute d'avoir reçu la demande d'admission, et partant ignorant qu'elle existe, a pour conséquence, conformément au paragraphe 7 de cet article 6, que l'avis, non émis par la commission d'admission, et donc réputé favorable à la demande, est réputé conforme par le ministre compétent. Ainsi donc, un vice de procédure au niveau du pouvoir public se solde par une décision en faveur de l'administré !



Il est pour le reste encore renvoyé au commentaire formulé sous l'article 8, paragraphe 6, du présent projet de loi, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

Paragraphe 7

Ce paragraphe 7 fait intervenir le ministre compétent dans la procédure d'émission d'avis.

Les hypothèses suivantes peuvent se présenter, toutes couvertes par ce paragraphe 7 :

1. le ministre compétent s'est vu transmettre, endéans le délai de soixante jours prévu au paragraphe 6 de cet article 9, l'avis de la commission d'admission, et il le confirme formellement, en informant le collège des bourgmestre et échevins, ou le comité du syndicat, ayant transmis la demande d'admission au président de la commission d'admission ;
2. le ministre compétent s'est vu transmettre, endéans le délai de soixante jours prévu au paragraphe 6 de cet article 9, l'avis de la commission d'admission, et il l'infirmes formellement, en informant le collège des bourgmestre et échevins, ou le comité du syndicat, ayant transmis la demande d'admission au président de la commission, auquel cas il doit motiver son désaccord par la production de son propre avis concernant la demande ;
3. le ministre compétent s'est vu transmettre, endéans le délai de soixante jours prévu au paragraphe 6 de cet article 9, l'avis de la commission d'admission, et il ne ni le confirme, ni l'infirmes, endéans le délai lui imparti, auquel cas l'avis est réputé confirmé. Le principe suivant lequel l'absence de communication du ministre sur un avis qu'il a reçu est à considérer comme une confirmation de cet avis, repose sur l'expérience gagnée en la matière : comme la plupart des demandes d'admission ont jusqu'à ce jour été positivement avisées par la commission spéciale, et comme le ministre n'a pas encore contredit les avis, retenir l'inverse, à savoir ériger en principe que le défaut de prise de position ministérielle par rapport à un avis lui communiqué équivaldrait à un silence administratif négatif, reviendrait à ignorer, au détriment des intérêts des entreprises, et partant du développement économique du pays, que la probabilité d'une infirmation d'un avis est infiniment minime par rapport à la règle générale en la matière, à savoir que le ministre se rallie à l'avis lui communiqué ;
4. le ministre compétent n'a pas reçu, endéans le délai de soixante jours prévu au paragraphe 6 de cet article 9, l'avis de la commission d'admission (celle-ci, n'ayant, par hypothèse, pas émis de tel avis), mais elle lui a transmis néanmoins la demande d'admission : en pareille hypothèse, l'avis de la commission est, conformément au point 1° du paragraphe 6 ci-avant, réputé favorable. Soit le ministre émet alors lui-même un avis, soit il n'en émet pas, auquel cas le principe décrit au point 3., ci-avant, sera d'application.

Paragraphe 8, alinéa 1^{er}

Par souci de fixer une procédure d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques cantonnée dans des délais fixes, conférant aux entreprises une certitude quant à la date ultime de prise de décision concernant leur demande, les auteurs du présent projet de loi fixent le délai maximal de cette procédure administrative, concernant les zones d'activités économiques communales, et les zones d'activités économiques régionales, à 150 jours, à partir de la date de transmission de la demande d'admission au président de la commission d'admission.

Ce délai plus long, par rapport à celui fixé sous l'article 8, paragraphe 7, alinéa 1^{er}, du présent projet de loi, s'explique par le fait que le délai de 30 jours laissé au ministre, après réception de l'avis de la commission d'admission, peut s'avérer trop court pour les communes, et les syndicats. En effet, comme il se déduit de la loi communale, respectivement de la loi concernant les syndicats de communes, que la décision relative à une demande d'admission incombe au conseil communal, respectivement, au comité du syndicat, un délai de trente jours peut s'avérer trop court pour permettre à une commune, ou un



syndicat, de convoquer suite à l'obtention du dernier avis requis, en temps utile, un conseil communal, ou un comité du syndicat.

Pour le reste, il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 8, paragraphe 7, alinéa 1^{er}, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

Concernant l'approbation tutélaire : au stade actuel de la législation communale, les délibérations des conseils communaux, respectivement des comités de syndicats, portant approbation d'une demande d'admission dans les zones d'activités économiques communales, ou régionales, ne sont pas soumises à approbation tutélaire. Par contre, les délibérations des conseils communaux, respectivement des comités de syndicats, portant concession d'un droit réel sur des terrains communaux, ou syndicaux, sont soumises à approbation tutélaire, et ce conformément à l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Afin de permettre à l'autorité tutélaire des communes, et des syndicats, d'approuver en pleine connaissance de cause les délibérations portant concession d'un droit réel sur des terrains communaux, ou syndicaux, il faut qu'elle soit au courant de, et apprécie, la réelle cause de la concession du droit réel, à savoir la décision d'admettre une entreprise dans une zone d'activités économiques communale, ou régionale. C'est pourquoi le présent projet de loi dispose que les délibérations des conseils communaux, respectivement des comités de syndicats, portant approbation d'une demande d'admission dans une zone d'activités économiques communale, ou régionale, sont soumises à approbation tutélaire.

Paragraphe 8, alinéa 2

Il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 8, paragraphe 7, alinéa 2, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

Paragraphe 9

Il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 8, paragraphe 8, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

Paragraphe 10

Il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 8, paragraphe 9, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

Article 10

Concernant les rapports de propriété des terrains superposés par des zones d'activité économiques, le présent projet de loi distingue entre deux situations : soit les entreprises admises à s'installer dans une zone d'activités économiques y sont propriétaires d'un terrain privé (ou disposent d'un droit à long terme sur un tel terrain, ou sur un terrain public), auquel cas elles se voient octroyer une autorisation d'installation suspensive, soit elles ne le sont pas, auquel cas elles se voient octroyer une autorisation d'installation conditionnelle.

Le présent article vise cette seconde hypothèse, donc la mise à disposition d'un terrain public, sous forme de concession d'un droit réel, aux entreprises admises à s'installer dans une zone d'activités économiques.

Il est rappelé que cette mise à disposition d'un terrain public ne peut se faire que dans la mesure de surfaces disponibles.



Paragraphe 1^{er}

Ce paragraphe ne fait que rappeler le principe déjà établi à l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, du présent projet de loi, et ne nécessite dès lors pas de commentaire supplémentaire, sauf qu'il précise que les terrains publics ne peuvent être mis à disposition qu'à des entreprises titulaires d'une autorisation d'installation conditionnelle, précision qui se déduit de l'article 8, du présent projet de loi.

Paragraphe 2

Ce paragraphe acte le déclenchement de la procédure de mise à disposition d'un terrain public : si une entreprise soumet une demande d'admission au ministre de l'Économie, cette demande est, d'un côté, analysée par l'autorité administrative compétente saisie, en l'occurrence ledit ministre, ainsi que par la commission d'admission, et cette demande est, d'un autre côté, l'élément déclencheur de négociations concernant la mise à disposition d'un terrain public à l'entreprise, en attente de la décision concernant l'admissibilité de la demande.

La raison du déclenchement parallèle de ces deux procédures (analyse de la demande d'admission - négociations concernant la mise à disposition d'un terrain public) réside dans le fait que l'entreprise qui introduit une demande d'admission, doit pouvoir se familiariser avec les conditions de la mise à disposition d'un terrain public, pour pouvoir avancer, au cas où sa demande est favorablement accueillie, plus vite dans la mise à disposition effective d'un terrain public. Cette procédure parallèle sert donc à éluder, pendant la phase d'analyse de la demande d'admission, d'éventuelles questions concernant la mise à disposition d'un tel terrain, afin d'accélérer, le moment venu, c'est-à-dire au moment de l'octroi d'une autorisation d'installation conditionnelle, la mise à disposition effective du terrain public.

A cette fin, si le ministre de l'Économie est saisi d'une demande d'admission, il transmet à l'entreprise demanderesse, ensemble avec l'information sur la date de transmission de la demande d'admission au président de la commission d'admission, qu'il doit envoyer en vertu de l'article 8, paragraphe 4, alinéa 2, du présent projet de loi, « *un projet de contrat de mise à disposition d'un terrain public, comprenant les conditions générales arrêtées en vertu de l'article 12, paragraphe 1^{er}* ».

Il est ici, par anticipation au commentaire formulé sous l'article 12, du présent projet de loi, précisé que, par souci d'harmonisation des conditions contractuelles régissant la mise à disposition de terrains publics dans toutes les zones d'activités économiques, le ministre de l'Économie, et le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, sont chargés de définir, et de rédiger, les conditions générales applicables aux contrats (actes) de mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques. Techniquement parlant, ces conditions générales seront mises à la disposition des autorités administratives compétentes sous forme d'une convention-type de concession d'un droit réel. Le ministre de l'Économie utilisera, dans ses rapports avec les entreprises demandant admission dans une zone d'activités économiques nationale, une zone d'activités spécifiques nationale, ou une zone spéciale, cette convention-type. Il est, pour le reste, renvoyé au commentaire formulé sous l'article 12, du présent projet de loi.

Paragraphe 3

Ce paragraphe doit se lire dans la continuité de l'article 8, paragraphe 7, alinéa 2, du présent projet de loi. Si, à la suite de l'analyse de la demande d'admission, favorablement accueillie, le ministre de l'Économie octroie une autorisation d'installation conditionnelle, et qu'il accepte donc que l'entreprise demanderesse puisse s'installer dans la zone d'activités économiques visée par sa demande, il est



impératif que l'entreprise, pour des raisons de sécurité de planification, se voit le plus rapidement possible mettre un terrain public à sa disposition.

C'est pourquoi le ministre de l'Économie, en octroyant une autorisation d'installation conditionnelle, doit immédiatement aussi soumettre le projet de contrat de mise à disposition d'un terrain public, éludé de toutes questions ou remarques éventuellement formulées par l'entreprise, pour signature au membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions.

Concrètement, le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, vérifiera la légalité du projet d'acte lui soumis³⁵, et le transmettra, après cette vérification, au receveur des domaines au bureau de l'enregistrement territorialement compétent. Ce dernier convoque ensuite l'entreprise à la signature, et l'acte (le contrat) de mise à disposition d'un terrain public (donc, en règle générale, l'acte de concession d'un droit de superficie), sera ensuite transmis, par le précité receveur, au membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, et au ministre de l'Économie, pour approbations.

Paragraphe 4, alinéa 1^{er}

Comme la mise à disposition de terrains publics à des entreprises se fait pour une durée déterminée (actuellement 30 ans, prorogeables), il y a lieu de prévoir le cas de la prorogation éventuelle de contrats existants, hypothèse fréquente en pratique.

Ainsi, en cas de contrats de mise à disposition de terrains publics venant à échéance, l'entreprise en cause doit demander à ce que le contrat soit prorogé, comme ceci est de principe pour tous contrats venant à échéance, et dont une prorogation est possible.

Paragraphe 4, alinéa 2

La demande de prorogation doit en principe être considérée comme une demande nouvelle, sauf à ce que le contenu de la demande est allégé³⁶, l'entreprise, son activité économique, et les retombées pour l'emploi, et le trésor, étant connues.

Le principe qu'une demande en prorogation doit être soumise a pour conséquence que le formalisme prévu à l'article 8, paragraphes 3, 4, 5, 6, 7, alinéa 1^{er}, et 8, du présent projet de loi, doit être suivi, il étant impératif qu'une demande de prorogation soit également avisée par la commission d'admission, alors qu'il arrive en pratique que des entreprises modifient leur activité sans en informer l'autorité administrative compétente. En cas de prorogation d'une relation contractuelle existante, il est donc opportun de vérifier que les conditions contractuelles initialement convenues, dont l'activité économique, sont toujours respectées, et d'adapter le cas échéant les dispositions contractuelles, si la situation divergente par rapport à celle initialement convenue est régularisable.

Aussi, comme les instances dirigeantes et les bénéficiaires économiques des entreprises peuvent changer au fil du temps, sans que les autorités administratives compétentes ne soient nécessairement au courant,

³⁵ Voir le commentaire formulé sous l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, point 1°.

³⁶ Le contenu de la demande en prorogation d'un contrat existant de mise à disposition d'un terrain public est allégé, alors que l'entreprise est connue par l'autorité administrative compétente, de sorte que cette dernière devra juste vérifier encore la compatibilité de l'activité économique de l'entreprise par rapport à la réglementation applicable à la zone d'activités économiques donnée, ainsi que l'identité de ses instances dirigeantes et de ses bénéficiaires économiques.



le moment de la prorogation du contrat est propice pour vérifier, et, le cas échéant, mettre à jour également ces données.

Paragraphe 5

Il n'est pas fréquent, mais possible, que des terrains publics ne puissent être directement affectés à l'exploitation d'une activité économique, et qu'ils restent donc pendant un certain laps de temps en friches. En pareil cas, et au lieu de laisser le terrain en friche, sans utilité économique, le présent projet de loi autorise l'autorité administrative compétente à temporairement louer un tel terrain public (donc à concéder un droit personnel, au lieu d'un droit réel) à une entreprise, qui ne s'y installe que pour un court laps de temps, et sans nécessairement devoir y exercer une activité économique au sens de la définition 1°, du présent projet de loi.

Il s'agit donc ici d'une solution intérimaire d'affectation temporaire de terrains publics, provisoirement inutilisés ou inutilisables pour l'exploitation d'une activité économique, à des entreprises qui justifient d'un besoin temporaire d'une telle surface.

Il est impératif de souligner, dans ce contexte, que cette location d'un terrain public doit être précaire, strictement limitée dans le temps, à savoir trois ans, tout au plus prorogeable une fois pour une durée maximale d'une année, et ceci pour éviter, notamment, une dénaturation des activités exercées dans la zone.

La location d'un terrain public au sens du présent paragraphe n'est pas soumise à l'avis de la commission d'admission, puisque le locataire n'y exerce pas, de manière durable, une activité économique, et que l'analyse des retombées économiques etc. ne sont pas pertinentes en tel cas.

Suivant le principe du parallélisme des formes, et par analogie au principe régissant la concession de droits réels, le contrat de location, donc de concession d'un droit personnel, doit être signé conjointement par le ministre de l'Économie, et le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions.

Article 11

Il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 10, qui s'applique ici.

Paragraphe 1^{er}

Conformément à l'article 6, paragraphe 1^{er}, point 1°, du présent projet de loi, le ministre de l'Économie est, conjointement avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, autorisé à procéder, pour compte de l'État, à l'acquisition de tous terrains privés, et de tous terrains publics, se trouvant dans une propriété communale, ou dans la propriété d'un syndicat, directement ou indirectement nécessaires à la création, à l'agrandissement, ou à la viabilisation de zones d'activités économiques. L'État est, et peut ainsi devenir, propriétaire de terrains publics domaniaux sis dans des zones d'activités économiques communales, ou régionales. En pareil cas, il mettra en règle générale ces terrains, moyennant concession d'un droit réel, à la disposition de la commune concernée, ou du syndicat concerné (afin que cette ou ce dernier puisse les mettre à la disposition d'entreprises), ou bien, hypothèse moins fréquente de ces dernières décennies, mais pas exclue, il les mettra directement, lui-même, à la disposition d'entreprises admises à s'installer dans une zone d'activités économiques communale, ou une zone d'activités économiques régionale. La mise à disposition d'un terrain public domanial, sis dans une zone d'activités économiques communale, ou régionale, à une entreprise, ne peut cependant se faire que



si cette dernière s'est vu octroyer une autorisation d'installation conditionnelle, par l'autorité administrative respectivement compétente, donc, en l'occurrence, soit le conseil communal, si le terrain est sis dans une zone d'activités économiques communale, soit le comité du syndicat, si le terrain est sis dans une zone d'activités économiques régionale.

Il reste à préciser que la mise à disposition de terrains publics domaniaux, sis dans des zones d'activités économiques communales, ou régionales, à des communes, ou à des syndicats, ne doit suivre aucune procédure particulière, si ce n'est que le ministre de l'Économie, et le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, doivent signer l'acte de concession du droit réel, et que le conseil communal, ou le comité d'un syndicat, approuve la signature d'un tel acte (signé, du côté des communes et syndicats, conformément à la législation communale, par le collège des bourgmestre et échevins, respectivement par le bureau du syndicat), sous la surveillance de leur autorité de tutelle.

Paragraphe 2

Ce paragraphe ne fait que rappeler le principe déjà établi à l'article 3, paragraphe 2, alinéa 4, et paragraphe 3, alinéa 4, du présent projet de loi, et ne nécessite dès lors pas de commentaire supplémentaire, sauf qu'il précise que les terrains publics ne peuvent être mis à disposition qu'à des entreprises titulaires d'une autorisation d'installation conditionnelle, précision qui se déduit de l'article 9, du présent projet de loi.

Paragraphe 3

Ce paragraphe acte le déclenchement de la procédure de mise à disposition d'un terrain public dans une zone d'activités économiques communale, ou régionale : si une entreprise soumet une demande d'admission à une commune, ou à un syndicat, cette demande est, d'un côté, analysée par l'autorité administrative compétente saisie, par la commission d'admission, et par le ministre compétent, et elle déclenche, d'un autre côté, les négociations concernant la mise à disposition d'un terrain public à l'entreprise, en attente de la décision concernant l'admissibilité de la demande. La raison du déclenchement parallèle de ces deux procédures est explicitée dans le commentaire formulé sous l'article 10, paragraphe 2, du présent projet de loi, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici, avec la précision qu'il faut lire, à l'alinéa 3 du commentaire formulé sous ledit article 10, paragraphe 2, non pas « *article 8, paragraphe 4, alinéa 2* », mais « *article 9, paragraphe 4, alinéa 2* ».

Paragraphe 4, alinéa 1^{er}

Ce paragraphe 4, alinéa 1^{er}, doit se lire dans la continuité de l'article 9, paragraphe 8, alinéa 2, du présent projet de loi. Si, à la suite de l'analyse de la demande d'admission, favorablement accueillie, la commune, ou le syndicat, octroie une autorisation d'installation conditionnelle, et qu'il accepte donc que l'entreprise demanderesse puisse s'installer dans une zone d'activités économiques communale, ou une zone d'activités économiques régionale, il est impératif que l'entreprise, pour des raisons de sécurité de planification, se voit le plus rapidement possible mettre un terrain public à sa disposition.

C'est pourquoi la commune, ou le syndicat, en octroyant une autorisation d'installation conditionnelle, doit immédiatement aussi organiser la signature du projet de contrat de mise à disposition d'un terrain public, élué de toutes questions ou remarques éventuellement formulées par l'entreprise.



Concrètement, en règle générale, la commune, ou le syndicat, transmet le projet d'acte (de contrat) à un notaire, pour signature³⁷.

Paragraphe 4, alinéa 2

L'obligation de devoir faire tenir, au président de la commission d'admission, une copie de chaque contrat de mise à disposition d'un terrain public approuvé par l'autorité de tutelle, sert à des fins de tenue d'archives complets relatifs aux terrains publics concédés à des entreprises.

Paragraphe 5, alinéas 1^{er}, et 2

Il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 10, paragraphe 4, alinéas 1^{er} et 2, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

Paragraphe 6

Il est renvoyé au commentaire formulé sous l'article 10, paragraphe 5, qui s'applique, *mutatis mutandis*, ici.

Article 12

Le présent article détaille l'article 2, point 5°, du présent projet de loi, érigeant l'harmonisation des conditions de la mise à disposition de terrains publics, dans les zones d'activités économiques, en un de ses objectifs. Cette harmonisation se traduit par la fixation de conditions générales applicables à tous les contrats de mise à disposition de terrains publics, dans toutes les zones d'activités économiques.

Comme la mise à disposition de terrains publics se fait à travers la concession de droits réels, et comme le titre constitutif de tels droits doit, en vertu des articles 13-2., et 14-2., de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, revêtir la forme notariale, ou prendre la forme d'un acte administratif, ces conditions générales devront faire partie d'un tel projet d'acte (projet de contrat), et de l'acte (contrat) finalement signé.

Paragraphe 1^{er}

Ce sont le ministre de l'Économie, et le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, qui sont chargés de définir, et de rédiger, les conditions générales applicables aux contrats (actes) de mise à disposition de terrains publics, dans les zones d'activités économiques.

Cette charge leur est confiée alors que ce sont ces deux autorités qui disposent d'une solide expérience en la matière, puisque, sur leur initiative et sous leur direction, les conditions générales régissant les contrats de concession de droits réels concédés dans les zones d'activités économiques nationales, les zones d'activités spécifiques nationales, les zones spéciales, et les zones d'activités économiques régionales, ont déjà été harmonisées.

³⁷ L'expérience démontre que les communes, ou les syndicats, mettent les terrains publics en règle générale moyennant acte notarié à disposition des entreprises. La loi modifiée du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, leur permet cependant aussi de passer par des actes administratifs.



Le présent projet de loi ne fait donc qu'étendre la pratique actuelle aux terrains publics mis à disposition dans les zones d'activités économiques communales.

Techniquement parlant, ces conditions générales (qui sont par ailleurs tenues à jour par les deux susvisées autorités gouvernementales) seront mises, par le ministre de l'Économie, à la disposition des autorités administratives compétentes, sous forme d'une convention-type de concession d'un droit réel, accessible à travers internet.

Il y a lieu de noter que le présent projet de loi doit se lire, en ce qui concerne la fixation des conditions générales ici visées, dans la continuité des dispositions de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, qui dispose, en son article 14-1., notamment, que le superficiaire est autorisé à ériger des constructions sur la propriété lui concédée.

Il est évident que le contrat de mise à disposition d'un terrain public à une entreprise autorisera non seulement le superficiaire à ériger une construction sur le terrain lui concédé, mais il détaillera encore l'activité économique que le superficiaire sera autorisé à exercer sur ce terrain. Comme la mise à disposition d'un terrain est le résultat d'une analyse d'une demande d'admission, identifiant, dans le cadre du projet économique, les chaînes d'approvisionnement, le contrat de mise à disposition du terrain pourra, dans ce contexte de la description des activités économiques admissibles sur le terrain, également arrêter de quelle manière l'économie circulaire et la production ou l'utilisation d'énergies renouvelables fera partie des conditions de la mise à disposition du terrain. Ces conditions étant des conditions particulières, variables de cas en cas, elles ne font pas partie des conditions ci-après énumérées et pour la fixation desquelles les deux membres du Gouvernement en cause sont habilités à arrêter le contenu.

Paragraphe 2

Ce paragraphe énumère limitativement les domaines dans lesquelles les deux autorités citées au paragraphe 1^{er}, peuvent intervenir pour fixer les conditions générales applicables à tous les contrats de mise à disposition de terrains publics à des entreprises. Autrement dit, des domaines non-cités dans cette liste, tels par exemple la fixation des conditions et modalités financières de la mise à disposition de terrains publics, relèvent donc de la compétence exclusive des communes, et des syndicats, sous l'approbation de leur autorité de tutelle.

Point 1°

Les terrains publics sis dans des zones d'activités économiques sont mis à la disposition des entreprises moyennant concession de droits réels. La durée de ces concessions est donc à fixer en fonction des dispositions de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie. La durée maximale de la concession de ces droits réels est fixée à 99 ans, tandis que la durée minimale d'une telle concession est fixée 27 ans pour les droits d'emphytéose, aucune durée minimale n'étant légalement arrêtée pour les droits de superficie.

Considérant ainsi la grande marge de manœuvre qui existe en matière de durée de concession de droits réels, il faut que ce sujet soit appréhendé de manière coordonnée à travers tout le pays, il n'étant point concevable, notamment pour des raisons de traitement égalitaire des administrés devant les administrations, que le pouvoir public concède des droits réels à des durées substantiellement divergentes en fonction des régions, ou des zones d'activités économiques, concernées.



Point 2°

Comme les contrats de mise à disposition de terrains publics se concluent nécessairement à durée déterminée (voir le commentaire formulé sous le point 1°, ci-avant), mais néanmoins à durée relativement longue, pour permettre aux entreprises un développement serein de leurs activités économiques, il y a lieu de prévoir, dans le contrat de mise à disposition d'un terrain public, les modalités permettant d'ajuster, à son échéance, les dispositions contractuelles, afin de pouvoir, au moment de la prorogation, prendre en considération la situation juridique, factuelle, ou politique, du moment donné.

A nouveau, ces réflexions devront être harmonisées, afin qu'elles soient uniformément applicables à travers toutes les zones d'activités économiques.

Point 3°

Bien qu'il n'est pas l'objectif qu'une entreprise, qui s'est vu concéder un droit réel sur un terrain public, loue toute ou partie des constructions existants, ou à construire, sur ce terrain, à des entreprises tierces, une telle hypothèse ne saurait cependant être exclue. En effet, il se peut que des entreprises, par exemple par l'effet d'optimisation des processus de production, se retrouvent en cours d'exécution du contrat et au fil du temps, avec des surfaces non occupées.

Plutôt que de laisser ces surfaces inexploitées, il est préférable de les affecter à une activité économique, et de permettre donc la location, par l'entreprise, de certaines surfaces à des entreprises tierces.

Cependant, les auteurs du présent projet de loi estiment que le locataire d'une entreprise concessionnaire d'un droit réel, doit se retrouver, sur les surfaces louées, dans une situation comparable à celle dans laquelle il se serait retrouvé, s'il s'était vu concéder lui-même le droit réel, il devant être évité qu'une entreprise qui dispose d'un droit réel sur un terrain public, tire, par la location, des avantages économiques indus uniquement du fait de cette concession. Ainsi, afin d'assurer un *level playing field* à toutes les entreprises présentes dans une zone d'activités économiques, et d'éviter des abus, il faut que la location de surfaces soit cantonnée dans des règles strictes, en principe uniformément applicables dans toutes les zones d'activités économiques. Parmi ces règles figure, par exemple, l'obligation, dans le chef de l'entreprise concessionnaire du droit réel, d'obtenir l'accord, par l'autorité administrative compétente, sur le contrat de bail à conclure avec le futur locataire.

Point 4°

Comme les contrats de mise à disposition de terrains publics se concluent nécessairement à durée déterminée (voir le commentaire formulé sous le point 1°, ci-avant), il faut, *ab initio*, régler les modalités applicables à son expiration.

A nouveau, ces conditions doivent, pour des raisons d'équité, être sensiblement les mêmes à travers le pays, et peu importe les zones d'activités économiques concernées, ce qui justifie qu'elles soient harmonisées pour toutes les zones d'activités économiques.

En cas d'expiration d'un contrat, et outre les questions relatives à la cessation des activités et à l'assainissement des sols, réglées par les législations y afférentes, la question principale à régler est celle concernant la méthode de valorisation des constructions à céder au pouvoir public, ainsi que les modalités de paiement de cette valeur. En effet, la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, dispose uniquement que la valeur actuelle des constructions est à rembourser, sans définir



exactement ce qu'il y a lieu d'entendre par « *valeur actuelle* », manquement qui est source de conflits et litiges, source qu'il faut éviter dès le départ. La définition des conditions et modalités relatives à la fixation et au paiement de la valeur actuelle des constructions étant ainsi d'une importance primordiale, alors qu'elle touche directement les fonds publics, justifie une approche coordonnée et harmonisée pour tout le pays, et toutes les zones d'activités économiques.

Point 5°

La pratique a démontré qu'en cours d'exécution des contrats de mise à disposition de terrain publics, des entreprises veulent renoncer à l'exercice de leur activité économique avant le terme de ce contrat.

Deux options se présentent alors : soit l'entreprise cède son contrat de mise à disposition d'un terrain public (ensemble avec les constructions existantes) à une autre entreprise, soit elle demande la rétrocession du contrat à l'État, la commune, ou le syndicat (voir point 6°, ci-après).

L'option à préférer est que l'entreprise cède son contrat de mise à disposition d'un terrain public (ensemble avec les constructions existantes) à une autre entreprise, il étant dans l'intérêt du pouvoir public que des activités économiques soient exercées sur les terrain publics, et non qu'il se retrouve à devoir gérer lui-même ces terrains, et des immeubles libres de toute exploitation économique.

Cependant, une telle cession d'un contrat de mise à disposition d'un terrain public (ensemble avec les constructions existantes), à une autre entreprise, ne saurait se faire sans le concours du cosignataire du contrat de mise à disposition du terrain public. C'est pourquoi les conditions dans lesquelles une cession puisse être autorisée par le pouvoir public, doivent être clairement définies dans le dispositif contractuel. Parmi ces conditions figure, notamment, celle de la saisine obligatoire de la commission d'admission avant toute cession, le repreneur d'un contrat devant solliciter son admission dans la zone d'activités économiques concernée, en vertu, soit de l'article 8, du présent projet de loi, soit de l'article 9.

Point 6°

Ce point est le corollaire du point 5° ci-avant : si, pour une raison quelconque, une entreprise, qui veut renoncer à l'exercice de son activité économique dans une zone d'activités économiques, ne trouve pas un acquéreur pour son contrat de mise à disposition d'un terrain public (ensemble avec les constructions existantes), elle pourra solliciter la rétrocession (avec cession des constructions) à sa partie contractante, donc, suivant les cas, l'État, une commune, ou un syndicat.

A nouveau, ces conditions doivent, pour éviter un traitement inégalitaire des entreprises sur base de leur seule situation géographique, être les mêmes à travers le pays, et peu importe les zones d'activités économiques concernées, ce qui justifie qu'elles soient harmonisées pour toutes les zones d'activités économiques.

Point 7°

Le contrat de mise à disposition d'un terrain public s'analyse en un contrat synallagmatique, dans le cadre duquel l'obligation essentielle du pouvoir public consiste dans la mise à disposition d'un terrain public, alors que les obligations de l'entreprise sont plus variées, couvrant, notamment, l'exercice d'une activité économique déterminée sur le terrain public mis à disposition, de l'exercer en conformité avec toutes les dispositions légales et réglementaires applicables, de payer les indemnités relatives à cette mise à disposition, ou encore de ne pas louer, en principe, les constructions (ou parties de celles-ci).



Le contrat de mise à disposition d'un terrain public doit fixer les sanctions conventionnelles en cas de non-respect de ces obligations contractuelles.

A nouveau, cette matière ne saurait être laissée, pour des raisons d'équité et de traitement égalitaire des administrés, à la discrétion de chacune des autorités administratives compétentes, ce qui justifie que ce sujet figure parmi les conditions à régler de manière générale et harmonisée.

Paragraphe 3, alinéa 1^{er}

L'objectif de cet alinéa 1^{er} est d'assurer que les conditions générales de la mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques, figurent finalement, en cas de signature d'un contrat de mise à disposition d'un terrain public, parmi les clauses contractuelles effectivement signées.

En pratique, il incombera, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, alinéa 4, et paragraphe 3, alinéa 4, du présent projet de loi, à l'autorité tutélaire des communes, et des syndicats, de vérifier l'accomplissement de cette condition, autorité qui pourra évidemment solliciter, à ce propos, l'avis du ministre de l'Économie, ou du membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions.

Paragraphe 3, alinéa 2

Comme le contrat de mise à disposition d'un terrain public ne s'analyse pas en un contrat d'adhésion, il est possible d'ajuster, au cas par cas, ces conditions générales.

Cependant, vu l'importance qui est attachée à une application uniforme, à travers toutes les zones d'activités économiques, de ces conditions générales, le présent projet de loi dispose que toute modification de conditions générales doit être préalablement autorisée par le ministre de l'Économie, et le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, afin de maintenir, au fil du temps, une rédaction aussi cordonnée et harmonisée que possible des contrats de mise à disposition de terrains publics.

Paragraphe 3, alinéa 3

Cet alinéa arrête la procédure à suivre en cas de demande en modification (ou suppression) de conditions générales.

Cette procédure se caractérise par une absence totale de formalisme, alors qu'en pratique, des demandes de ce type déclenchent un processus de négociations mu par le facteur temps. Toutes les autorités intervenantes ont intérêt à rapidement évacuer les demandes de cette sorte, ce qui justifie l'absence de formalisme.

Article 13

Paragraphe 1^{er}

Déjà sous l'empire de 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, l'État a contribué au financement de la mise en valeur des terrains publics (des zones) devant accueillir une activité économique.



Le présent projet de loi entend entériner ce principe, tout en laissant, au pouvoir politique central, l'option de favoriser l'un ou l'autre de ces moyens (les contributions, respectivement les subventions financières), il étant encore précisé qu'à ce jour, la volonté politique tend à privilégier les contributions financières, remboursables, aux subventions financières, non remboursables.

Les communes, et syndicats, se doteront, en cas d'octroi de contributions financières, remboursables, des moyens financiers nécessaires, par le biais des revenus qu'ils génèrent par la mise à disposition de terrains publics aux entreprises.

Paragraphe 2

Dans l'esprit des auteurs du présent projet de loi, les contributions et subventions financières que peuvent octroyer les deux membres du Gouvernement visés au paragraphe 1^{er}, doivent être strictement en relation avec les dépenses engendrées par une exécution matérielle du présent projet de loi, qui sont les coûts liés à l'acquisition de terrains, ainsi que ceux déboursés, ou à débours, pour la viabilisation, le développement, et la gestion de zones d'activités économiques communales, ou de zones d'activités économiques régionales.

Les contributions (et potentiellement les subventions) financières constituent ainsi, en considération de la volonté politique actuelle, un moyen de préfinancement des frais d'achat de terrains, de viabilisation, et de développement des zones d'activités économiques ici visées.

Par le biais de ces contributions et subventions financières, les deux susvisées autorités gouvernementales pourront ainsi, en fonction des percepts politiques du moment, soutenir de manière variable, en fonction des zones concernées, ou des dépenses visées, les efforts financiers des communes, et des syndicats, déployés, ou à déployer, concernant, principalement, l'acquisition de terrains, les frais de planification des zones (études de faisabilité, élaboration des plans d'aménagement particuliers, procédure dite *commodo/incommodo*), les frais d'études et de rapports à confectionner en exécution de la législation applicable en matière de protection de l'environnement, les frais de sondages archéologiques, les frais de viabilisation des zones, les frais relatifs aux compensations des incidences environnementales, ainsi que les frais de construction et de gestion d'infrastructures communes.

Paragraphe 3

Ce paragraphe n'appelle pas de commentaire.

Article 14

1. Les entreprises actuellement déjà installées dans des zones d'activités économiques ne rentrent pas immédiatement dans le champ d'application du présent projet de loi. Elles continuent à exercer leurs activités économiques en fonction des autorisations administratives octroyées, et, au cas où un terrain public leur a été concédé, en fonction des dispositions contractuelles y relatives.
2. Pour les entreprises actuellement déjà installées dans des zones d'activités économiques, deux situations se présenteront à terme, en fonction du propriétaire foncier :
 - a. si l'entreprise exerce son activité économique sur un terrain public, elle tombera, à l'expiration de son contrat, et en cas de demande de prorogation de celui-ci, sous le champ d'application du présent projet de loi. Cette conclusion se dégage des articles 10, paragraphe 4, et 11 paragraphe 5, du présent projet de loi, disposant qu'en cas de demande en prorogation d'un contrat de mise à disposition d'un terrain public, l'entreprise doit introduire une demande en prorogation du contrat auprès de l'autorité



- administrative compétente, et que cette demande sera alors avisée par la commission d'admission et, le cas échéant, le ministre compétent ;
- b. si l'entreprise exerce son activité économique sur un terrain privé, elle ne tombera pas sous le champ d'application du présent projet de loi, sauf si elle entend modifier son activité économique, cette modification devant être appréciée comme une demande d'admission nouvelle, en application des articles 8, respectivement 9, du présent projet de loi.
3. Les demandes, quelle qu'en soit la forme, soumises à une autorité administrative compétente sous l'empire de 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, et donc avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi, continuent la procédure d'approbation telle qu'existant sous l'empire de la précitée loi modifiée du 27 juillet 1993.

Article 15

Cet article n'appelle pas de commentaire.



IV. Fiche financière

Les dépenses à charge de l'État dans le cadre de la création, de l'agrandissement, de la viabilisation, et du développement des zones d'activités économiques nationales, des zones d'activités spécifiques nationales, des zones spéciales, des zones d'activités économiques régionales, et des zones d'activités économiques communales, représentant quelque **500 hectares**, s'élèveront à **660.885.770 EUR** sur les dix prochaines années.

Il faut néanmoins différencier dans ce cadre entre les dépenses directes, et les contributions financières, réduisant ainsi les dépenses réelles à charge de l'Etat par rapport aux dépenses initiales qu'il effectuera.

Dépenses directes :

1. Dans le cadre de la mise en œuvre des zones d'activités économiques nationales, spécifiques nationales et spéciales :

Etudes, planification, acquisition terrains	9.285.000,- EUR
Viabilisation	96.300.000,- EUR
Gestion	6.200.000,- EUR
TOTAL :	111.785.000,- EUR

2. Recrutement de fonctionnaires supplémentaires pour les besoins du traitement des dossiers de la commission d'admission : 3.585.082,- EUR

Au total pour les dépenses directes : 115.370.082,- EUR à charge de l'Etat

Contributions financières remboursables dans leur totalité :

1. Dans le cadre de la mise en œuvre des zones d'activités économiques communales

Viabilisation	12.750.000,- EUR
---------------	------------------

2. Dans le cadre de la mise en œuvre des zones d'activités économiques régionales

Etudes, planification, acquisition terrains	133.059.438,- EUR
Viabilisation	365.606.250,- EUR
Gestion	34.100.000,- EUR
TOTAL :	532.765.688,- EUR

Au total pour les contributions financières remboursables: 545.515.688,- EUR à charge de l'État



V. Fiche d'évaluation d'impact

Mesures législatives et réglementaires

Intitulé du projet: 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 de l'économie.

Ministère initiateur: ministère de l'Économie

Auteur: M. Georges GUDENBURG

Tél .: 247-74154

Courriel: georges.gutenberg@eco.etat.lu

Objectif(s) du projet: Le présent projet de loi a pour objectifs de créer un cadre juridique favorisant et soutenant le développement économique par le bais d'opérations foncières sur des terrains sis dans des, ou à proximité de, zones d'activités économiques, tout en contribuant à une meilleure diversification de l'économie nationale, ou encore à un développement économique soutenu et géographiquement réparti, par la planification et le développement de zones d'activités économiques, et par la fixation et l'harmonisation des modalités et conditions d'admission d'entreprises dans ces zones.

Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)(s): Ministère des Classes moyennes, ministère des Finances, ministère de l'Intérieur, ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire.

Date: 25 novembre 2021

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s): Oui: ☐ Non: ☒
Si oui, laquelle/lesquelles:
Remarques/Observations:
2. Destinataires du projet:
 - Entreprises/Professions libérales: Oui: ☒ Non: ☐
 - Citoyens: Oui: ☐ Non: ☒
 - Administrations: Oui: ☒ Non: ☐
3. Le principe « Think small first » est-il respecté?
(c.à.d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?) Oui: ☐ Non: ☒ N.a.: ☐
Remarques/Observations:
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui: ☒ Non: ☐
Existe-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui: ☐ Non: ☒
Remarques/Observations:



5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui: ☐ Non: ☒
Remarques/Observations:
6. Le projet contient-il une charge administrative³⁸ pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui: ☐ Non: ☒
Si oui, quel est le coût administratif approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif³⁹ par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui: ☐ Non: ☒ N.a.: ☐
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel? Oui: ☒ Non: ☐ N.a.: ☐
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration? Oui: ☒ Non: ☐ N.a.: ☐
- des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui: ☒ Non: ☐ N.a.: ☐
- le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui: ☒ Non: ☐ N.a.: ☐
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui: ☐ Non: ☒ N.a.: ☐
Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté? Oui: ☐ Non: ☐ N.a.: ☒
Si non, pourquoi?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
a. simplification administrative, et/ou à une Oui: ☐ Non: ☒
b. amélioration de qualité réglementaire? Oui: ☒ Non: ☐
Remarques/Observations:
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées

³⁸ Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

³⁹ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc...).



- aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui: ☐ Non: ☐ N.a.: ☒
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'État (e-Government ou application back-office)? Oui: ☒ Non: ☐
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système: 3 mois
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui: ☐ Non: ☒ N.a.: ☐
Si oui, lequel?
Remarques/Observations:

Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui: ☐ Non: ☒
Si oui, expliquez de quelle manière:
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui: ☐ Non: ☒
Si oui, expliquez pourquoi: Le projet ne concerne que le secteur public et les entreprises.
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui: ☒ Non: ☐
Si oui, expliquez pourquoi: Le projet ne concerne que le secteur public et les entreprises.
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui: ☐ Non: ☒
Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui: ☐ Non: ☒ N.a.: ☐
Si oui, expliquez de quelle manière:

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁴⁰? Oui: ☐ Non: ☒ N.a.: ☐
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁴¹? Oui: ☐ Non: ☒ N.a.: ☐

⁴⁰ Article 15, paragraphe 2, de la directive « services » (cf. Note explicative p. 10-11)

⁴¹ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)