



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n° 7947 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**

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre de l'Economie de lui avoir transmis pour avis, en date du 23 décembre 2021, le projet de loi n°7947 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.

Un premier échange a eu lieu en amont du dépôt du projet de loi entre le bureau du SYVICOL et les services du ministère de l'Economie lors d'une réunion du 21 juin 2021, au cours de laquelle les grandes lignes des réformes, qui ont guidé le texte du projet de loi sous avis, ont été présentées.

Une deuxième entrevue en la matière entre le bureau du SYVICOL et les services du ministère de l'Economie a eu lieu le 12 mai 2022, donc après le dépôt du projet de loi sous analyse. A cette réunion ont également participé des membres de la commission administrative du SYVICOL, ainsi que plusieurs représentants de syndicats de communes exploitant des zones d'activités économiques régionales, que le SYVICOL remercie chaleureusement pour leur contribution.

Le projet de loi sous examen vise à abroger 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, puisqu'il a été constaté, selon l'exposé des motifs, que le développement économique se transpose de nos jours à travers d'autres moyens que ceux actés dans ladite loi modifiée du 27 juillet 1993.

Par conséquent, le ministère a décidé de remplacer la loi modifiée du 27 juillet 1993 au lieu de procéder à une modification, de façon à améliorer sa lisibilité. L'objectif principal est de créer un cadre légal qui règle la planification et le développement des zones d'activités économiques,



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.

Le projet de loi sous avis entend impliquer davantage les syndicats de communes, dont l'importance pour le développement économique du pays a fortement augmenté au cours des dernières décennies. En effet, toute zone d'activités économique à caractère régional nécessite l'existence d'un syndicat de communes.

Bien évidemment, le SYVICOL salue l'ambition du gouvernement de mieux cadrer le développement futur de l'économie au Luxembourg. Il est également en faveur de plusieurs nouveautés, dont l'introduction d'un conseiller technique qui assistera et conseillera les autorités communales lors de la phase d'élaboration de nouvelles zones d'activités économiques.

Cependant, le SYVICOL est au regret de constater que certaines dispositions du projet de loi sous avis portent atteinte aux droits et compétences des communes et estime qu'elles constituent une ingérence excessive dans l'autonomie communale et posent problème du point de vue du principe de subsidiarité. Ceci vaut notamment pour la procédure prévue dans le cadre de la demande d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques communales et régionales, qui risque de perturber l'équilibre entre les propriétaires – les communes et les syndicats de communes – et les demandeurs – les entreprises – des terrains publics.

Le SYVICOL déplore également le fait que le projet de loi sous avis soumet un grand nombre de décisions des autorités communales ou syndicales à une approbation « de leur autorité de tutelle », soit du ministre de l'Intérieur.

A ses yeux, ces dispositions sont contraires à l'esprit du projet de loi n°7514 qui apportera d'importantes modifications, entre autres, à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans le but d'alléger considérablement la tutelle administrative sur les communes. Parmi les principales innovations prévues figure l'introduction d'une procédure de transmission obligatoire qui s'appliquera à de nombreux actes des autorités communales qui sont actuellement soumis à approbation. Parmi ces actes figurent les opérations immobilières et les conventions dont l'enjeu financier dépasse certains seuils.

Pour assurer la cohérence de la loi sous analyse avec la loi communale telle qu'elle sera modifiée, il est impératif de supprimer les termes « sous l'approbation de leur autorité tutelle » dans l'entièreté du projet de loi sous avis.

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL demande à compléter la composition de la commission d'admission de deux représentants du secteur communal, dont un membre du bureau d'un syndicat de communes assurant la gestion d'une zone d'activités économiques. (art. 4)
- Il est en faveur de l'article 7 qui prévoit la mise à la disposition des communes et syndicats de communes d'un conseiller technique en matière de planification de zones d'activités économiques désigné par le ministre de l'Economie. (art. 7)



- Le SYVICOL insiste sur la suppression de la disposition selon laquelle une demande d'admission est réputée approuvée lorsque le conseil communal ou le comité du syndicat ne se prononce pas endéans un certain délai. (art. 9)
- Il ne s'oppose pas en principe à l'harmonisation des conditions générales applicables à tous les contrats de mise à disposition de terrains publics, mais demande que les aspects financiers de la mise à disposition de terrains en soient expressément exclus. (art. 12)
- Dans le cadre des contributions et subventions financières, le SYVICOL estime que les modalités financières, et notamment les taux de subvention, devraient être arrêtées dans un règlement grand-ducal et non pas dans une convention. (art.13)

III. Remarques article par article

Article 4

L'article 4 du projet de loi sous avis maintient le principe qu'une commission composée d'experts de différents ministères conseille les administrations communales compétentes dans l'exécution de leurs tâches, dont plus particulièrement celle de sélectionner les entreprises qui ont envisagé de s'installer dans les zones d'activités économiques.

Ainsi, la commission spéciale – qui sera renommée « commission d'admission » – doit donner un avis sur les demandes présentées en se prononçant, entre autres, sur la compatibilité de l'activité économique avec les dispositions réglementaires, la cohérence avec les objectifs de développement économique et de répartition géographique des activités économiques et les plus-values du projet économique pour l'emploi et le trésor public.

L'objectif du projet de loi est de préciser le contenu des demandes d'admission ainsi que les éléments sur lesquels doit porter l'avis de la commission d'admission, ce qui augmente la sécurité juridique, une mesure saluée par le SYVICOL.

Il s'y ajoute que la commission d'admission est élargie en ce qui concerne sa composition. En ajoutant deux membres supplémentaires, elle se composera dès lors de huit délégués désignés par sept ministères différents.

En principe, le SYVICOL salue ces évolutions de ladite commission. Il approuve également le paragraphe 3 de l'article 4 qui prévoit que 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. Cependant, il estime que cela ne suffit pas, vu que les communes sont des acteurs indispensables en ce qui concerne le développement des zones d'activités économiques, non seulement au niveau régional et communal, mais également au niveau national.

Le SYVICOL regrette dès lors que le secteur communal ne soit pas représenté d'une manière permanente dans ladite commission. Il est bien conscient que la commission d'admission avise des projets économiques spécifiques qui ne concernent souvent qu'une ou plusieurs communes individuelles. Pourtant, il est d'avis que la représentation du secteur communal dans ladite



commission serait utile afin de garantir un dialogue régulier, surtout sur le plan technique, mais également sur le plan politique, de la stratégie globale du développement économique du pays.

En plus, le SYVICOL estime que la représentation du secteur communal dans cet organe contribuerait à intensifier la collaboration et la concertation entre le gouvernement et les communes. Associer les communes à la prise de décisions de la commission d'admission correspondrait d'ailleurs à la volonté du gouvernement « d'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.¹ »

Le SYVICOL demande donc que la composition de la commission d'admission soit complétée par deux représentants du secteur communal à désigner sur proposition de sa part, dont un membre du bureau d'un syndicat de communes actif dans le domaine.

Il importe de préciser que le fonctionnement de la commission d'admission sera déterminé par un règlement grand-ducal dont le contenu sera avisé dans un document séparé du SYVICOL.

Article 6

L'objectif de l'article 6 est de réglementer l'acquisition de terrains ainsi que la vente et l'échange de terrains publics dans le cadre des zones d'activités économiques.

Le paragraphe 3 prévoit que les communes sont autorisées à procéder, pour leur propre compte, en ce qui concerne les zones d'activités économiques communales, ou pour le compte de syndicats en ce qui concerne les zones d'activités économiques régionales, à l'acquisition de tous terrains, bâtis ou non, à la vente et à l'échange de tous terrains publics relevant de la propriété communale, bâtis ou non, et à la conclusion de tous actes leur concédant des droits à long terme sur des terrains.

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs du projet de loi entendent intégrer cette autorisation légale expresse à l'égard des communes dans le texte du projet de loi sous avis. En effet, selon l'article 28 de la loi communale du 13 décembre 1988, « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal ». Aux yeux du SYVICOL, une autorisation supplémentaire par le projet de loi sous avis est dès lors superfétatoire.

Article 7

L'article 7 prévoit un conseiller technique qui est désigné par le ministre de l'Economie et dont la mission principale consiste à assister les communes et les syndicats de communes grâce à son expérience en matière de planification de zones d'activités économiques.

Le conseiller technique exerce une mission purement et exclusivement consultative et n'intervient que pour la planification rationnelle et le développement harmonieux des zones d'activités économiques.

¹ Exposé des motifs, page 6, alinéa 1^{er}



Le SYVICOL ne peut que saluer cette nouveauté, qui lui semble inspirée du conseiller logement dans le cadre du nouveau « Pacte Logement 2.0 » et du conseiller climat dans le cadre du « Pacte Climat 2.0 » dans la mesure où le rôle du conseiller technique reste purement consultatif.

Toutefois, même si le commentaire de l'article 7 précise partiellement la mission du conseiller technique, notamment la promotion des concepts de l'économie circulaire et de l'utilisation efficiente des énergies renouvelables, le SYVICOL demande néanmoins d'ajouter au projet de loi sous avis une description plus détaillée de ses missions.

Article 9

L'article 9 traite de la procédure de demande d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques communales et régionales.

En général, le conseil communal de la commune ou le comité du syndicat de communes statue, sous l'approbation de son autorité de tutelle, sur la demande d'admission 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 paragraphe 3 dispose qu'une fois la demande d'admission reçue, le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, vérifie si celle-ci est complète. Dans la négative, il peut, endéans les trente jours de sa réception, solliciter une seule fois des documents supplémentaires. L'entreprise doit fournir ces informations ou documents endéans les quinze jours qui suivent la requête, à défaut de quoi la demande d'admission est rejetée d'office et le dossier est clôturé.

Le SYVICOL est d'avis que, selon les informations ou documents nécessaires, ce délai est relativement ambitieux. Pour éviter le rejet d'office de demandes intéressantes pour la seule raison que des documents manquants ont été produits tardivement, il recommande une prolongation à trente jours.

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

Le SYVICOL estime qu'il y a lieu d'éviter de saisir la commission d'un dossier incomplet et propose dès lors la formulation suivante : « (4) Le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, transmet la demande d'admission, dans les quinze jours à partir du moment où celle-ci est complète, pour avis au président de la commission d'admission. » En cas d'adaptation du texte en ce sens, le paragraphe 5 deviendrait superfétatoire et serait à supprimer.

Le paragraphe 7 prévoit que les demandes d'admission avisées par la commission d'admission sont ensuite transmises au ministre compétent qui, soit confirme l'avis de la commission, 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.



Selon le commentaire des articles, la finalité est de donner la possibilité au ministre compétent d'apporter son point de vue national sur le développement économique consolidé du pays, ainsi que sur la répartition géographique des activités économiques.

Le SYVICOL s'étonne de cette disposition, vu que la commission comprend deux représentants du ministère de l'Economie, dont un en assure la présidence.

Ensuite, le paragraphe 8 dispose qu'en cas d'approbation de la demande d'admission par le conseil communal ou le comité du syndicat, le collège des bourgmestre et échevins, respectivement le bureau, « octroie sans délai une autorisation d'installation conditionnelle, ou une autorisation d'installation suspensive, à l'entreprise ».

L'obligation de délivrer l'autorisation en question immédiatement est impossible à respecter en pratique car, sans parler du travail administratif nécessaire, il s'agit d'une décision que les organes compétents ne peuvent prendre que lorsqu'ils sont réunis en due forme. Pour cette raison, le SYVICOL demande que le texte fixe un délai maximal de quinze jours entre la décision du conseil communal ou du comité et l'autorisation en question.

Finalement, l'article 9 prévoit qu'en cas de silence du conseil communal de la commune ou du comité du syndicat après l'écoulement du délai de cent cinquante jours à partir de la transmission de la demande d'admission au président de la commission d'admission, cette dernière est réputée approuvée.

Selon la compréhension du SYVICOL, les auteurs du présent projet de loi entendent obliger le conseil communal de la commune ou le comité du syndicat à se positionner en temps utile afin de garantir aux entreprises une certaine sécurité de planification dans le cadre d'une implantation éventuelle dans une zone d'activités économiques.

Même si, dans le souci de la simplification administrative, le SYVICOL s'est souvent prononcé en faveur du principe « silence vaut accord » en ce qui concerne plusieurs procédures administratives, il doit s'y opposer fermement dans le cadre du projet de loi sous avis.

En effet, l'addition de tous les délais prévus en amont de la saisine du conseil communal ou du comité, c'est-à-dire entre l'introduction de la demande et l'avis du ministre, s'élève à 105 jours. Dans l'hypothèse où toutes les étapes antérieures prennent le maximum de temps prévu, le conseil communal ou le comité ne dispose plus que de 45 jours pour se prononcer et le risque que ce délai ne puisse pas être respecté est bien réel, pas seulement pendant les vacances d'été.

D'une façon plus générale, il est inconcevable pour le SYVICOL qu'une autorisation d'installation d'une entreprise privée sur des fonds publics, appartenant à une commune ou à un syndicat de communes, puisse être tacite et résulter d'un silence de l'administration endéans un certain délai. Elle doit à ses yeux impérativement résulter d'un acte positif de l'autorité compétente.

Il insiste donc sur la suppression pure et simple du paragraphe 9. En contrepartie, il propose d'imposer au conseil communal de se prononcer endéans un délai de trois mois à partir de la réception de l'avis du ministre prévu au paragraphe 7. Ceci permettrait l'application des règles de droit commun selon lesquelles le silence administratif dépassant trois mois est considéré comme un refus tacite contre lequel l'administré peut introduire un recours en justice.



Article 12

Selon le premier paragraphe de l'article 12, 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.

L'objectif est d'harmoniser les conditions générales applicables à tous les contrats de mise à disposition de terrains publics, dans toutes les zones d'activités économiques.

Le projet de loi sous revue ne fait qu'étendre la pratique actuelle des zones d'activités régionales ou nationales aux terrains publics mis à disposition dans les zones d'activités économiques communales.

Le SYVICOL comprend le besoin d'une certaine homogénéité et ne s'oppose donc pas en principe à la liste, prévue au paragraphe 2, des domaines qui seront réglés par des conditions générales. Ceci vaut à l'exception du point 3° relatif aux modalités de mise en location, qui incluent normalement, sauf disposition contraire, le loyer convenu. Or, la fixation de ce dernier devrait relever de la compétence exclusive des communes ou syndicats de communes.

Certes, selon le commentaire des articles, les domaines non cités expressément dans cette liste, y compris les modalités financières de la mise à disposition de terrains publics, relèvent de la compétence exclusive des communes. Si le SYVICOL se félicite de cette précision, il demande néanmoins qu'elle figure dans le texte du projet de loi lui-même pour davantage de clarté.

Article 13

L'article 13 autorise le ministre de l'Économie, conjointement avec le membre du Gouvernement ayant les Finances dans ses attributions, à octroyer aux communes des contributions financières, remboursables, et aux syndicats des contributions financières, remboursables, et des subventions financières, non remboursables.

Les contributions et subventions financières doivent être strictement en relation avec les coûts liés à l'acquisition de terrains pour la viabilisation, le développement, et la gestion de zones d'activités économiques communales, ou de zones d'activités économiques régionales.

En principe, le SYVICOL salue cette mesure, qui permet de soutenir les efforts financiers des communes et des syndicats concernant, principalement, l'acquisition de terrains, les frais de planification des zones, les frais d'études ainsi que les frais de construction et de gestion d'infrastructures communes.

Le paragraphe 3 de l'article sous rubrique prévoit que 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.



Pour davantage de transparence et de sécurité de planification, le SYVICOL estime que les modalités financières, et notamment les taux de subvention, devraient être arrêtées dans un règlement grand-ducal et non pas dans une convention.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 18 juillet 2022