



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures de lui avoir transmis pour avis, en date du 23 janvier 2025, le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Un échange préalable au dépôt du projet de règlement grand-ducal en cours d'examen a eu lieu entre le bureau du SYVICOL et les services du ministère de l'Économie, en date du 23 septembre 2024. Au cours de cette rencontre, le ministre de l'Économie a présenté les mesures envisagées à court terme concernant les zones d'activités économiques, dont en particulier l'adaptation du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 relatif au contenu du plan d'aménagement général d'une commune, afin de permettre l'implantation de nouvelles activités dans ces zones et de favoriser une densification de la construction au sein des zones d'activités économiques. Un autre point important abordé a été la volonté de permettre aux entreprises d'installer des équipements de production d'énergies renouvelables, notamment des éoliennes, dans les zones d'activités économiques.

Par ailleurs, lors d'une conférence de presse tenue le 10 janvier 2025 par les ministres compétents - à savoir le ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, Claude Meisch, le ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden et le ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité, Serge Wilmes - des mesures supplémentaires au paquet des 40 mesures de simplification administrative « *Méi a méi séier bauen* » ont été présentées en détail, dont la révision du règlement-cadre relatif aux zones d'activités économiques.

Le projet de règlement grand-ducal (ci-après, le « PRGD ») sous examen résulte de ces annonces et vise à adapter la réglementation en vue de faciliter la lecture du texte, notamment par l'harmonisation de la terminologie utilisée au sein des articles. Il prévoit également l'extension de la liste des activités économiques autorisées dans les différentes zones d'activités économiques, en tenant compte de l'évolution dynamique de l'économie. L'objectif est aussi d'autoriser des prestations de services dont l'activité ne constitue pas nécessairement un complément direct à une activité économique industrielle ou artisanale, de créer une nouvelle catégorie de zone, dénommée « zone de parc urbain » et de prévoir un nombre maximal d'un emplacement de stationnement par unité de logement pour les logements abordables.



En ce qui concerne les zones d'activités économiques communales (ci-après, « [ECO-c] »), il convient de souligner deux modifications majeures. Premièrement, le regroupement des [Eco-c] de type 1 et de type 2 et, deuxièmement, l'admission d'activités économiques jusqu'ici exclues. Grâce à ce regroupement, une certaine mixité économique pourra désormais être mise en place. Toutefois, il est essentiel de préciser que la responsabilité de définir, dans le cadre du plan d'aménagement général (ci-après, le « PAG »), les activités économiques autorisables incombent aux autorités communales.

Sans remettre en question l'importance de la responsabilité des communes dans l'intégration des modifications dans leur PAG, le SYVICOL souhaite souligner que l'adaptation des documents concernés pour refléter les modifications prévues par ce PRGD représente une charge administrative non négligeable, si les communes désirent s'adapter au nouvel environnement économique existant et modifier leur PAG pour ce faire. En effet, chaque commune doit évaluer les impacts spécifiques des nouvelles mesures sur les zones d'activités présentes sur son territoire, ce qui nécessite du temps et des ressources.

De manière générale, le SYVICOL est favorable au projet sous revue, sous réserve des observations formulées ci-dessous. Il souhaite notamment attirer l'attention des auteurs du projet sur l'utilisation de termes tels que « *à titre accessoire* » ou « *principalement* » tout au long du PRGD, qui peuvent être sources d'insécurité juridique et rendre difficile l'application uniforme du règlement au niveau communal. Il serait donc utile de clarifier ces termes dans le règlement ou du moins au niveau du commentaire des articles.

En outre, le SYVICOL est d'avis qu'afin de garantir un développement harmonieux et durable des zones d'activités économiques, que ce soit au niveau communal, régional, national ou spécifique national (ci-après, [ECO-c], [ECO-r], [ECO-n] et [SP-n]), il apparaît pertinent d'élargir les activités principalement admises dans ces zones aux services sociaux servant les besoins de la zone. Une telle évolution s'inscrirait dans une logique d'aménagement du territoire plus inclusive et conforme aux principes de durabilité sociale. A titre d'exemple, l'autorisation de crèches ou d'autres structures d'accueil permettrait d'améliorer les conditions de travail et de fidéliser la main-d'œuvre locale, notamment les parents de jeunes enfants. Ces aménagements, sans dénaturer la vocation économique principale de ces zones, permettraient de concilier les exigences liées à l'activité économique et à la qualité de vie des salariés.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL est d'avis que les termes tels que « *à titre accessoire* » ou « *principalement* » utilisés tout au long du PRGD, ne sont pas suffisamment précis et pourraient constituer une source d'insécurité juridique.
- Il demande l'intégration d'activités de services sociaux parmi les activités principalement admises dans les [ECO-c], [ECO-r], [ECO-n] et [SP-n].
- Il est favorable à l'admission des installations d'énergies renouvelables dans les zones d'activités économiques, mais estime qu'il convient de tenir compte, au cas par cas, des spécificités environnementales et urbanistiques propres à chaque zone.
- De manière analogue, le SYVICOL considère que l'admission de nouvelles activités économiques pourrait avoir des retombées positives sur l'économie locale. Toutefois, il est primordial de veiller à maintenir la cohérence et la fonctionnalité des zones d'activités économiques.



- Concernant les articles 1 et 3, le SYVICOL tient à souligner que les activités de prestation de services sont abordées dans trois paragraphes distincts, ce qui pourrait rendre difficile la compréhension du cadre juridique applicable à ces activités.
- En outre, pour ces mêmes articles, il déplore la suppression de la possibilité pour les communes de déroger à la règle de 10%, respectivement 20%, relatifs à la proportion de surface pouvant être affectée aux activités de vente de détail de produits de consommation, respectivement de produits énergétiques. Une telle suppression constitue, de son point de vue, une atteinte injustifiée à l'autonomie communale.
- Le SYVICOL estime que les [ECO-c] devraient pouvoir accueillir des activités d'hébergement et d'incubateur d'entreprises.
- Concernant la gestion des [ECO-r], le SYVICOL demande à ce qu'un ordre de priorité soit défini entre les différentes options prévues par le texte (syndicat de communes, Etat ou coopération entre l'Etat et un syndicat de communes).
- Il se demande en outre si d'autres options existent en matière de structures pouvant gérer une [ECO-r].
- Le SYVICOL demande la suppression de la condition prévoyant que l'ensemble des activités d'hébergement ou d'incubateur d'entreprises ne peut excéder 20 % des surfaces construites brutes totales dans les [ECO-r], [ECO-n] et [SP-n].
- Il est favorable à la création de la nouvelle zone intitulée « Zone de parc urbain » et salue que les autorités communales se voient confier la responsabilité de déterminer les activités, équipements de services publics et aménagements d'utilité publique autorisés dans ces zones.
- Il se demande si la limitation du nombre d'emplacements de stationnement pour le logement abordable à un emplacement au maximum par unité de logement peut se concilier avec les impératifs de l'article 4 de la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs.

III. Remarques article par article

Art. 1^{er} (modifiant l'art. 11)

En raison du constat selon lequel les définitions réglementaires des activités autorisables dans les zones d'activités économiques communales de type 1 [ECO-c1] visé par l'article 11 et de type 2 [ECO-c2] visé par l'article 12 du règlement, s'avèrent difficilement applicables en pratique, l'article 1^{er} du projet sous examen prévoit le regroupement des deux zones en une seule zone d'activités économiques communales [ECO-c]. Ce regroupement permet, d'une part, de favoriser la mixité économique, qui était jusqu'alors réglementairement exclue et, d'autre part, de faciliter l'application pratique du règlement grand-ducal, tout en contribuant à une meilleure lisibilité et compréhension de la réglementation.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} du nouvel article 11 reprend les activités définies par l'article 11 actuellement en vigueur [ECO-c1] et y ajoute de nouvelles activités, afin de tenir compte de l'évolution des secteurs économiques dans une économie ouverte. Ainsi, aux activités « *industrielles légères, artisanales, de commerce de gros, de transport ou de logistique* », sont ajoutées les activités « *de fabrication, de production, d'assemblage, de transformation, de préparation, de conditionnement ou de réparation de produits* », ainsi que « *l'installation d'énergie renouvelable* ». La terminologie est également modifiée, avec l'ajout du terme



« *principalement* », indiquant que d'autres types d'activités peuvent également être autorisées. Cette approche est également étendue aux autres zones d'activités couvertes par ce projet, à savoir les [ECO-r], [ECO-n] et [SP-n].

Les installations d'énergies renouvelables ont également été ajoutées aux ouvrages autorisés dans toutes les zones susmentionnées. L'objectif est de limiter la consommation du sol et de réduire l'impact visuel sur le paysage, tout en veillant à ce que l'implantation d'éoliennes, ainsi que d'autres installations d'énergies renouvelables, soit compatible avec la destination de chaque zone.

Le SYVICOL souscrit pleinement à cet objectif et estime que cette compatibilité doit être vérifiée au cas par cas, en tenant compte des spécificités environnementales et urbanistiques des zones d'activités concernées.

L'alinéa 2 du même paragraphe reprend les activités de vente de détail et de prestation de services, qui sont déjà permises par la réglementation actuelle. Toutefois, une modification substantielle est introduite par cet alinéa. En effet, il incombe actuellement aux autorités communales de justifier, dans le cadre des travaux préparatoires de leur PAG, que les caractéristiques ou particularités du site permettent l'accueil de ces activités. Avec la nouvelle formulation, ces activités seront, par principe, autorisables, sous réserve qu'elles restent « *accessoires* » par rapport à l'activité principale en termes de surface utilisée et de chiffre d'affaires généré.

Le SYVICOL accueille favorablement cette reformulation, qui constitue une simplification par rapport à la situation actuelle. Cependant, il estime que la formulation « *à titre accessoire* » demeure trop vague et pourrait constituer une source d'insécurité juridique.

L'alinéa 3 du même paragraphe introduit la possibilité de louer des surfaces inutilisées à des prestataires de services, ces derniers n'étant pas nécessairement tenus d'exercer une activité autorisée dans la zone. Il s'agit là d'une nouveauté par rapport à la réglementation actuelle, qui ne permet la mise en location de surfaces qu'à des entreprises exerçant une activité autorisée dans la zone d'activités économiques. Dans un esprit similaire à celui de l'alinéa 2 précité, une limite est introduite concernant la location des surfaces, afin d'éviter qu'un immeuble bâti ne soit dénaturé dans son affectation principale. Ainsi, la surface totale mise à disposition doit rester « *accessoire* » par rapport à la surface construite brute de l'immeuble.

Le SYVICOL réitère la même observation qu'auparavant, à savoir que cette expression « *reste accessoire* » demeure trop vague.

Le SYVICOL considère que l'admission de nouvelles activités économiques, jusqu'ici exclues, permet d'élargir l'éventail des activités possibles dans les zones d'activités économiques. Cette évolution pourrait contribuer à dynamiser l'économie locale et à attirer de nouveaux investisseurs. Toutefois, il est primordial de veiller à maintenir la cohérence et la fonctionnalité de la zone, notamment en ce qui concerne son environnement, son accessibilité et ses infrastructures.

Dans la mesure où l'article 12 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune est appelé à être abrogé par l'article 2 du projet en cours de révision, le paragraphe 2, point 1° du nouvel article 11 reprend les



activités actuellement régies par l'article prévu d'être abrogé. A la différence des activités visées au paragraphe 1^{er}, ces activités peuvent constituer une gêne ou un sacrifice excessif ou intolérable pour le voisinage, au point de vue de la sécurité, de la salubrité et de l'hygiène. Dès lors, ces activités doivent être localisées à une distance suffisante des zones résidentielles.

Le point 2° du même paragraphe prévoit, en premier lieu, la vente de détail de produits de consommation, qui, contrairement à la situation prévue au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, ne doit pas nécessairement être liée à l'exercice d'une activité définie au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}. Autrement dit, les produits ne sont pas obligés d'être confectionnés sur place. Bien que cette situation soit déjà pratiquée, elle n'était pas expressément prévue par le règlement grand-ducal. En second lieu, il prévoit l'activité de vente de produits énergétiques, laquelle est soumise à deux restrictions : une restriction de finalité, stipulant que l'activité doit servir majoritairement les besoins de la zone, et une restriction de surface, limitant la surface construite brute à 500 m² par immeuble bâti.

Le paragraphe 3 du nouvel article 11 reprend les activités de restauration qui doivent principalement répondre aux besoins ou au développement de la zone, et dont la preuve devra être apportée par le demandeur, selon le commentaire des articles. Ce paragraphe reprend également les prestations de services limitées à 3 500 m², soumises à la même condition que les activités de restauration. Contrairement aux activités de prestation de services prévues au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, ces prestations ne doivent pas être considérées comme une activité principalement autorisable dans la zone. En outre, ce cas diffère également des activités de prestation de services visées à l'alinéa 3, car l'entreprise exerçant une activité principale, telle que définie au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne loue pas une partie de son immeuble à un tiers, mais entend exercer cette activité dans son propre bâtiment en tant qu'exploitant.

Le SYVICOL souhaite attirer l'attention sur le fait que les activités de prestation de services sont abordées dans trois paragraphes distincts, chacun assorti de conditions et de restrictions spécifiques. Cette division rendra difficile la compréhension du cadre juridique applicable auxdites activités dans les zones d'activités économiques. Dans un souci de sécurité juridique et afin d'assurer une application uniforme du texte, le SYVICOL propose de regrouper et de structurer de manière plus cohérente l'ensemble des dispositions relatives aux prestations de services.

Le paragraphe 4 porte sur la création de logements de service, dont la surface habitable, contrairement au texte actuellement en vigueur, est désormais limitée à 130 m², afin de prévenir d'éventuels abus. Par ailleurs, il est précisé que, dorénavant, le besoin de création de logements de service sera uniquement lié à la nécessité de « *surveillance* », la nécessité de « *direction* » ayant été supprimée. Il est également disposé que ces logements doivent être intégrés dans le corps même des constructions.

Le paragraphe 5 du nouvel article 11 fixe une limite supplémentaire concernant la proportion de surface pouvant être affectée à certaines activités dans le cadre d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Ainsi, les activités visées au paragraphe 2, point 2° – à savoir, les activités de vente de détail de produits de consommation et de produits énergétiques – ne pourront excéder 10% de la surface construite totale de la zone. De même, les activités prévues au paragraphe 3 – à savoir, les activités de restauration et de prestation de services – sont limitées à un maximum de 20% de cette surface.



En lien avec ces limites, le SYVICOL attire également l'attention sur le fait que le dernier alinéa de l'article 11 actuellement en vigueur, stipulant que « *la commune peut déroger au principe des 20 pour cent si les caractéristiques ou les particularités du site le permettent* », est abrogé sans justification. Il est d'avis que la suppression de la possibilité pour les communes de déroger à la règle de 10%, respectivement 20%, est une réduction de l'autonomie des communes car elle limite la flexibilité des communes dans la gestion de l'aménagement du territoire.

Art. 3 (modifiant l'art. 13)

L'article 3 modifie l'article 13 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Cet article définit les zones d'activités économiques régionales.

De prime abord, le SYVICOL constate qu'une différence entre les futures [ECO-c] et [ECO-r] concernent les activités suivantes : 1/ la possibilité des activités de recherche-développement-innovation ainsi que 2/ des activités d'hébergement et d'incubateur d'entreprises (dont le principe est soumis à des conditions explicitées au niveau du PRGD).

Le SYVICOL estime très regrettable qu'une telle limitation existe au niveau des [ECO-c], particulièrement pour les activités d'hébergement et d'incubateur d'entreprises et que ceci va à contresens de l'un des objectifs motivant la modification du PRGD : la transformation de l'économie au cours de ces dernières années, qui justement requiert davantage de flexibilité pour donner "libre cours" à davantage d'innovation¹.

Selon le nouvel article 13, paragraphe 1^{er}, ces zones pourront non seulement être gérées par des syndicats de communes, mais également par l'État ou par des coopérations entre un syndicat de communes et l'État.

Le SYVICOL constate qu'il s'agit là d'une disposition similaire à celle de l'article 19 du projet de plan directeur sectoriel "zones d'activités économiques" (ci-après, le « PSZAE ») dans sa version initiale de 2014, à ceci près que ce dernier prévoyait également l'écoulement de 12 années avant que l'Etat ne puisse intervenir (combinée avec une modification de plein droit du PAG prévue dans la loi entretemps abrogée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire).

Dans la mesure où la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ne prévoit pas de délai pour que les communes territorialement concernées modifient leur PAG afin d'y désigner les zones admissibles selon le PSZAE, le SYVICOL n'a pas d'objection à formuler quant au principe de la gestion d'une [ECO-r] par un syndicat de communes, l'Etat ou une coopération entre l'Etat et un syndicat de communes – encore qu'il se demande de quelle forme de coopération il peut bien s'agir (le commentaire des articles étant muet à ce sujet).

Le SYVICOL craint toutefois que la disposition en cause, dès lors qu'elle ne définit pas sous quelles conditions il peut être recouru à l'une ou l'autre option, pose un problème de délimitation

¹ À l'instar de la commune de Bissen et de l'Automobility Incubator y existant https://meco.gouvernement.lu/fr/actualites/gouvernement/2024/2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2024%2B12-decembre%2B03-delles-automobility-incubator.html



des attributions entre les communes censées se regrouper sous forme de syndicat intercommunal et celles de l'Etat (et partant, un souci de sécurité juridique).

Le SYVICOL se demande à cet égard s'il ne convient pas de prévoir un ordre de priorité entre les trois alternatives, qui peut se présenter comme suit : 1) le syndicat intercommunal, 2) la coopération entre un syndicat intercommunal et l'Etat et 3) l'Etat.

En effet, il ressort du commentaire des articles que la disposition en question a été rédigée afin que l'Etat soit mis en mesure de « *pouvoir, pour des raisons de développement économique régional, prendre en charge le développement et la gestion de telles zones [ndlr: ECO-r]* », lorsqu'aucun syndicat de communes n'a été créé et qu'une ECO-r a été désignée dans le PAG.

Pour autant, il convient également, dans un souci de donner aux communes les outils afin de créer ou d'adhérer à un syndicat intercommunal, d'adapter le cadre législatif, faute de quoi la création ou l'adhésion peut poser problème.

Dans ce contexte, le SYVICOL souhaite rappeler que la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet : 1. le développement et la diversification économiques, et 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie, mentionne exclusivement l'Etat et les communes, leur conférant la possibilité d'acquérir des terrains, de les mettre en valeur et de les aménager, sans faire mention des syndicats de communes. En raison de l'importance des syndicats de communes dans la gestion des [ECO-r], le SYVICOL estime qu'il est essentiel de les inclure, comme indiqué dans son avis du 8 juillet 2022² sur le projet de loi n°7947³, qui vise à remédier à cette lacune.

En effet, le rapport triennal établi sur base de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire énumère différentes causes expliquant l'absence de développement des [ECO-r], plusieurs d'entre elles étant indépendantes de la volonté des communes⁴.

Les obstacles de nature politique et donc liés à l'autonomie communale (dont notamment le refus de transposer une [ECO-r] dans le PAG mises à part, les principaux obstacles sont soit de nature financière ou technique, soit émanent d'une personne privée, soit existent en raison d'un cadre législatif qui n'a pas ou peu évolué, voire qui est en cours de modification⁵.

Le SYVICOL estime par conséquent qu'il est essentiel de mettre en place un environnement législatif incitatif, pour que les communes puissent créer ou adhérer à un syndicat de communes dans des conditions optimales.

² AV22-29-PL7947 : adopté par le comité du SYVICOL le 18 juillet 2022

³ 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

⁴ <https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/documents/plans-directeur-sectoriel/20241115-mlogat-plan-directeur-sectoriel-zones-dactivites-conomiques-pszae.pdf> : absence de transposition de l'ECO-r dans le PAG, avancement de l'acquisition des terrains, études de planification, procédures d'autorisation à réaliser, opposition politique à la création des ECO-r prévues, réticence dans la création / adhésion à un syndicat intercommunal, absence des capacités nécessaires dans les stations d'épurations, insuffisance caractérisée des retombées économiques dans le chef des syndicats concernés

⁵ droit de préemption, remembrement ministériel, diversification économique et équilibre régional et ainsi de suite



Il renvoie aussi aux observations faites dans le cadre de son avis par rapport au projet de PSZAE dans sa version de 2018⁶.

Enfin, le SYVICOL se permet de rappeler que lors de l'enquête publique relative au PSZAE, plusieurs communes et particuliers ont soulevé le fait que le syndicat de communes ne représentait pas en soi l'ultime forme de coopération entre communes. Le Gouvernement avait, au moment de l'adoption définitive du projet de PSZAE, suivi un raisonnement basé sur 1) la formulation de l'article relatif aux ECO-r dans le RGD concernant le contenu d'un PAG d'une commune et 2) le recours – non voulu à l'époque – de partenariats publics / privés, pour ne pas donner suite auxdites revendications⁷.

Il était toutefois également question, dans le cadre de ce rapport, d'une sorte d'inventaire relatif aux atouts et faiblesses d'autres formes de coopération pour la gestion d'une ECO-r : cet inventaire existe-t-il, et si oui, quelles en ont été les conclusions ? Le recours à des partenariats

⁶ pp. 26 et 27 de l'avis adopté par le comité du SYVICOL le 16 juillet 2018 : « Le recours obligatoire à un syndicat de communes est compréhensible pour différentes raisons, mais peut aussi constituer un obstacle considérable. En effet, une commune souhaitant réaliser une zone d'activités régionale prévue sur son territoire, lorsqu'elle n'est pas encore membre d'un syndicat pouvant prendre en mains la réalisation et la gestion, n'a que deux possibilités :

D'abord, elle peut adhérer à un syndicat existant [Ceci nécessite l'accord des deux tiers des communes membres aux termes de l'article 1er de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes] qui gère déjà une ou plusieurs autres zones. Ceci a sans doute l'avantage pour la commune de profiter du savoir-faire et de l'expérience de ce syndicat. Par contre, en fonction de la proportion entre le patrimoine existant et la valeur de la zone à créer, l'opération risque d'échouer à cause du droit d'entrée au syndicat dû par la commune.

L'autre option consiste évidemment à créer un nouveau syndicat de communes. Or, convaincre au moins une autre commune à s'engager financièrement pour créer de l'activité économique sur des fonds ne faisant pas partie de son territoire ne va pas de soi. Ce d'autant plus que le plafonnement de la participation directe des communes au produit de l'impôt commercial généré sur leur territoire, introduit par l'article 14 de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, n'a pas augmenté l'attractivité économique d'un tel projet.

Lorsqu'une coopération intercommunale ne peut s'établir de l'une ou de l'autre manière, la réalisation de la zone est impossible. Pour éviter une telle situation de blocage, le SYVICOL propose de prévoir, à l'instar de l'article 19, paragraphe 3, de l'ancien projet, un mécanisme permettant à l'Etat de reprendre en mains une zone d'activités régionale dont la réalisation en coopération intercommunale n'a pas été entamée après l'écoulement d'un certain nombre d'années. Dans ce cas, il importerait toutefois que les conditions d'accès restent celles d'une zone d'activités régionale ».

⁷ rapport du ministre de l'Aménagement du territoire (pp.9 à 10), consultable ici : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/plans-caractere-reglementaire/plans-sectoriels-primaires.html> : « En ce qui concerne les zones d'activités économiques régionales (ECO-r), les communes saluent, en principe, la coopération intercommunale du fait qu'elle contribue à une utilisation rationnelle du sol. Or, les communes, mais aussi certains particuliers, regrettent que l'article 6 du projet de PSZAE ne prévoit pas d'autres formes de coopération que celle d'un syndicat intercommunal pour la viabilisation et la gestion des ECO-r. De prime abord, les prescriptions de l'article 6 précité doivent se lire en combinaison avec celles de l'article 13, alinéa 1er du RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, selon lequel « Les zones d'activités économiques régionales sont gérées, au nom des communes concernées, par des syndicats intercommunaux ».

Si la pratique a démontré que suivant les circonstances, cette obligation de devoir assurer la viabilisation et la gestion des ECO-r par le biais de syndicats intercommunaux peut constituer un obstacle à la réalisation de telles zones, voire retarder leur réalisation, vouloir permettre la viabilisation et la gestion des ECO-r par d'autres formes de « coopération » revient à soulever la question d'une coopération entre secteur public et secteur privé. Dans un tel contexte, les questions relatives à la viabilisation de telles zones (avec tous les défis qui en découlent notamment quant à leur financement) et les questions relatives à leur gestion (avec distribution des revenus, compte tenu de toutes les provisions qui doivent être constituées pour assurer l'entretien et la réfection des infrastructures) devront encore être réglées. Mais, il devra être veillé avant tout à ce qu'aucune décision ne puisse être prise à l'insu du pouvoir public ; le développement de l'économie nationale relevant en effet de la politique nationale.

S'il est donc proposé de ne pas modifier l'article 6 en question, il convient de souligner que la recherche de solutions alternatives a été engagée avec pour mission d'inventorier les atouts et les faiblesses d'autres formes de « coopération »



public / privé a bien depuis été admis, avec ses avantages en matière de financement ou de recours à des innovations technologiques, en matière de logements abordables courant 2024⁸.

Le paragraphe 2, point 1° du nouvel article 13, ajoute aux activités industrielles légères et artisanales, les activités industrielles, ainsi que les activités de fabrication, de production, d'assemblage, de transformation, de préparation, de conditionnement ou de réparation de produits. À l'instar des [ECO-c], il incombera également aux communes concernées par les [ECO-r] d'adapter leur PAG.

Le SYVICOL renvoie aux commentaires figurant dans les remarques générales. Il se demande toutefois ce qu'il se passera dans le cas où les communes territorialement concernées par une ECO-r, ne procéderont pas à une modification du PAG ?

Le point 2° reprend le reste des activités prévues à l'article 13, paragraphe 2 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 actuellement en vigueur.

Le point 3° introduit un nouveau type d'activité jusqu'ici non prévu, à savoir activités « *de recherche-développement-innovation* ». Selon l'exposé des motifs, le Gouvernement a identifié ce secteur comme étant un domaine clé du développement économique national. En outre, ces activités pourront également être exercées de manière accessoire à une activité économique principale.

Enfin, le point 4° du même paragraphe offre un cadre juridique clair et précis concernant l'admission de structures d'hébergement ou d'incubateurs d'entreprises dans ces zones d'activités économiques. L'objectif est de permettre à un plus grand nombre d'entreprises de petite et moyenne taille d'accéder aux zones d'activités économiques tout en assurant une utilisation plus rationnelle du sol. L'autorisation de ces entreprises est soumise à deux conditions. Premièrement, elles doivent répondre à « *des objectifs régionaux ou nationaux de développement sectoriel ou à des besoins spécifiques d'importance régionale ou nationale* », la définition de ces objectifs et besoins étant de la compétence du ministre chargé de l'Économie. Deuxièmement, l'ensemble de ces activités ne pourra pas excéder 20 pour cent des surfaces construites brutes totales dans la zone concernée.

Le SYVICOL est d'avis que la deuxième condition n'est pas nécessaire et constitue une contrainte excessive. Il demande donc la suppression pure et simple de la limite des 20% précitée ou, au moins, que les communes soient autorisées à y déroger.

Pour les trois derniers alinéas du paragraphe 2, ainsi que pour les paragraphes 3, 4, 5, alinéa 1^{er} et paragraphe 6, le SYVICOL se réfère aux commentaires formulés à l'article 1^{er}.

L'alinéa 2 du paragraphe 5 prévoit, en plus des logements de service, la création de logements collectifs dans ces zones d'activités économiques, lesquels pourront être construits et gérés par tout acteur public ou privé. Un lien salarial avec une entreprise exerçant une activité dans la zone



concernée sera une condition impérative pour la conclusion d'un bail avec les locataires de ces logements.

Tout comme l'article 1^{er} du projet sous examen, l'article 3 abroge la possibilité pour une commune de déroger aux limites fixées par le paragraphe 6. Le SYVICOL se réfère aux commentaires formulés à l'endroit de l'article 1^{er}.

Art. 4 (modifiant l'art. 14)

L'article 4 apporte des changements à l'article 14 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, lequel encadre les activités autorisées dans les [ECO-n].

Le point 1° du paragraphe 1^{er} reprend, de manière générale, les activités économiques déjà autorisables dans les [ECO-n]. Les points 2° et 3° introduisent, par analogie avec l'article 3, les activités de recherche, de développement et d'innovation, ainsi que les activités d'hébergement ou d'incubateurs d'entreprises.

Par ailleurs, le SYVICOL réitère sa demande de suppression de la limitation de 10% de la surface construite brute totale applicable aux activités d'hébergement ou d'incubateur d'entreprises dans les [ECO-n].

Les paragraphes 2 et 3 sont également identiques aux paragraphes 4 et 5 du nouvel article 13, et concernent les activités de restauration et de prestation de services, ainsi que les logements de service et les logements collectifs.

Art. 5 (modifiant l'art. 15)

L'article 5 prévoit une modification de l'article 15 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017.

Le point 1° du paragraphe 1^{er} du nouvel article 15 reprend les activités actuellement prévues par l'article 15 du règlement grand-ducal en vigueur, tout en y ajoutant les activités répondant à des « *besoins* » spécifiques d'importance nationale. Cet ajout permettra un ajustement et une mise en œuvre plus rapide des politiques économiques, en fonction des besoins évolutifs, selon le commentaire des articles.

Les points 2° et 3° du même paragraphe introduisent les activités de recherche, de développement et d'innovation, ainsi que les activités d'hébergement ou d'incubateurs d'entreprises.

Par analogie avec les observations précédemment formulées, le SYVICOL réitère sa demande de suppression de la limitation de 10% de la surface construite brute totale applicable aux activités d'hébergement ou d'incubateur d'entreprises dans les zones d'activités économiques spécifiques nationales.

Les paragraphes 2 et 3 reprennent les activités de restauration et de prestation de services, ainsi que les logements de service et les logements collectifs.

Art. 6

L'objectif de l'article 6 est de créer une nouvelle zone intitulée « *zone de parc urbain* » dans le chapitre 2, section 1^{ère} « *Le mode d'utilisation des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées* » du règlement grand-ducal modifié, par l'insertion d'un nouvel article 23bis.



En effet, les « *zones de parc public* » font actuellement partie du chapitre 2, section 3 « *La zone verte* », ce qui ne permet des activités que dans les strictes conditions prévues par la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et sur autorisation du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Toutefois, afin de garantir un bon fonctionnement du parc et permettre qu'il serve davantage au public, d'autres activités, équipements et aménagements peuvent s'avérer utiles.

Avec la création des « *zones de parc urbain* » les communes pourront autoriser des activités, équipements de service public et aménagements d'utilité publique dans ces zones, contrairement aux « *zones de parc public* » où ils étaient limités, contribuant ainsi à une meilleure gestion de ces parcs en tant qu'espaces publics.

Le SYVICOL salue le fait que les autorités communales auront la responsabilité de déterminer les activités, équipements de service public et aménagements d'utilité publique autorisés dans ces zones de parc urbain.

Art. 7 (modifiant l'art. 25)

L'article 7 prévoit de rajouter un alinéa 2 à l'article 25 du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017, selon lequel le nombre d'emplacements de stationnement pour les logements abordables est limité à un emplacement par logement au maximum, ce qui permettrait une réduction des coûts de construction.

Les communes devront tenir compte de la disposition en question, lors du prochain établissement ou de la prochaine modification du PAG (post-entrée en vigueur de la présente modification du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017), lorsqu'elles définiront le maximum et le minimum des emplacements de stationnement pour le logement.

Le SYVICOL se demande si l'alinéa 2 projeté peut se concilier avec l'article 4, point 5° de la loi précitée du 7 janvier 2022, selon lequel les exigences d'accessibilité s'appliquent « *à au moins une place de stationnement automobile, par bloc entamé de vingt places, à une place par bloc de cent places* ».

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 19 mai 2025