



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 (amendements gouvernementaux)

Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le ministre des Affaires intérieures de lui avoir transmis pour avis, par courrier du 20 novembre 2025, les amendements, adoptés le 31 octobre 2025 par le Gouvernement en conseil, au projet de règlement grand-ducal (PRGD) portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Le projet s'inscrit dans le cadre des mesures de simplification administrative en matière de construction et de logement, adoptées par le Gouvernement à la suite de la réunion nationale logement du 22 février 2024.

Le texte en question a déjà fait l'objet d'un premier avis du SYVICOL en date du 19 mai 2025. Les amendements gouvernementaux sous revue visent à répondre aux différents avis reçus de la part d'organismes intéressés (OAI, SYVICOL) et, bien évidemment, à celui de la Haute Corporation du 13 mai 2025.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL demande à supprimer la partie de l'amendement 1 visant à modifier l'article 1^{er} du PRGD (zones d'activités économiques communales) pour introduire un nouveau paragraphe 6 à l'article 11 du règlement précité du 8 mars 2017.
- Le SYVICOL estime que le fait que les activités de prestation de services soient à but de lucre est trop restrictif.
- Le SYVICOL demande que les définitions d'hébergement d'entreprises et d'incubateur d'entreprises incluent les communes, dès lors que ces activités peuvent être autorisées dans une zone d'activités économiques communale.



III. Remarques amendement par amendement

Ad amendement 1

Le premier amendement a trait à l'article 1^{er} du PRGD, qui modifie l'article 11 du règlement précité du 8 mars 2017 (actuelle zone d'activités économiques communale de type 1 / future zone d'activités économiques communale).

Les amendements portent notamment sur les points suivants :

1/ l'utilisation des termes « activités principales » et « accessoires » étant source d'insécurité juridique, les auteurs proposent de prévoir des conditions spatiales en ayant en l'occurrence recours à la notion de surface construite brute (SCB), laquelle est majoritaire lorsqu'elle représente plus de la moitié de la SCB d'une entité donnée (immeuble bâti, zone).

Ainsi, les auteurs des amendements ont concrètement (re)formulé les dispositions suivantes eu recours à la notion de SCB :

- l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, lequel définit dans quelle mesure des activités de prestation de services non liées aux activités « principales » de l'alinéa 1^{er} sont admissibles. Est ainsi précisé que : a/ les prestataires de tels services ne peuvent prendre en location plus de la moitié de la SCB globale d'un immeuble bâti, et b/ les activités de prestation de services non liées aux activités de principe de l'alinéa 1^{er}, servant majoritairement les besoins de la zone ou le développement des activités de l'alinéa 1^{er}, ne peuvent dépasser 3500 mètres carrés de SCB par immeuble bâti ;

- un nouveau paragraphe 6, selon lequel les surfaces dédiées aux a/ activités de vente de détail et de prestation de services liées et exercées à titre accessoire et complémentaire à une activité « principale », b/ activités de prestation de services non liées à l'exercice d'une activité « principale », c/ activités de restauration servant majoritairement les besoins de la zone et d/ logements de service, ne peuvent pas dépasser la moitié de la SCB de la zone.

2/ la précision selon laquelle des activités « d'hébergement et d'incubateur d'entreprises » figurent désormais parmi les activités « principales » et sont donc admissibles : toutefois, ces activités ne doivent pas répondre à des objectifs régionaux ou nationaux de développement sectoriel ou à des besoins spécifiques d'importance régionale ou nationale ;

3/ la précision selon laquelle les zones d'activités économiques communales restent accessibles à des activités autres que les activités « principales » mentionnées à l'alinéa 1^{er}, à la condition, pour ce qui concerne les activités de vente de détail et de prestation de services, qu'elles soient liées et exercées à titre accessoire et complémentaire à une activité « principale » ;

4/ la précision selon laquelle il est possible, pour une commune, de déroger aux taux de SCB prévus par l'alinéa 2 du paragraphe 5 pour les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier », lorsque les caractéristiques et les particularités du site le permettent ;

Le SYVICOL accueille positivement le fait que les auteurs aient tenu compte des observations faites dans le cadre de son premier avis.



Il constate toutefois que l'ajout de l'équivalent du paragraphe 6 ne figure pas dans les amendements ayant trait aux zones d'activités économiques régionales¹.

Les auteurs des amendements ont estimé nécessaire de rajouter une disposition supplémentaire dans le cadre des zones d'activités économiques communales pour endiguer des activités dont le déploiement disproportionné pourrait porter atteinte à l'orientation économique desdites zones (définie par les activités « principales »), tout en répondant aux objections du Conseil d'Etat, du SYVICOL et de l'OAI quant à l'emploi des notions d'« activités principales » et « d'activités accessoires ».

Le SYVICOL craint que la disposition risque de complexifier la planification et le développement des zones d'activités économiques communales. En effet, selon l'état d'avancement de la planification / du développement de la zone, des entreprises exerçant une activité « principale » ne risquent-elles pas d'être privées de la possibilité, par exemple, de se voir autoriser une activité liée, au seul motif qu'elles se sont installées plus tardivement dans une zone d'activités économiques communale ?

Le SYVICOL recommande par conséquent de faire abstraction de ladite disposition.

Ad amendement 2

Le deuxième amendement a trait à l'article 3 du PRGD, qui modifie l'article 13 du règlement précité du 8 mars 2017 (zone d'activités économiques régionale).

Les amendements portent sur :

1/ la gestion des zones d'activités économiques régionales, qui demeure entre les mains d'un syndicat de communes, lequel opère cette gestion au nom des communes concernées ;

2/ la suppression du taux maximal de SCB pouvant être consacré aux activités d'hébergement ou d'incubateur d'entreprises au sein de la zone, disposition qui était censée éviter que les activités en question bénéficient d'un accueil disproportionné au sein des zones d'activités économiques régionales ;

3/ les autres amendements sont similaires aux amendements visés sous les points 1/, premier tiret, 3/ et 4/ de l'amendement 1.

Sans commentaire.

Ad amendements 3 et 4

L'amendement 3 vise l'article 4 du PRGD, qui modifie l'article 14 du règlement précité du 8 mars 2017 (zones d'activités économiques nationales), tandis que l'amendement 4 vise

¹ Ni dans aucune autre disposition. Des dispositions visant d'ailleurs à endiguer des activités d'hébergement d'entreprise ou d'incubateur d'entreprises ont d'ailleurs été retirées par les amendements 2 (zones d'activités économiques régionales), 3 (zones d'activités économiques nationales) et 4 (zones d'activités spécifiques nationales), au motif – selon le commentaire des articles - que cela constitue une contrainte excessive. Cette position est partagée tout aussi bien par le SYVICOL, que par les auteurs des amendements gouvernementaux. Il est donc étonnant de retrouver une disposition à visée analogue (taux maximum par rapport à la SCB globale) dans le cadre du présent amendement.



l'article 5 du PRGD, qui modifie l'article 15 du règlement précité du 8 mars 2017 (zones d'activités économiques spécifiques nationales).

Dans le cadre des deux amendements, le principal changement porte, à l'instar du point 2/ dans le cadre de l'amendement 2/, sur la suppression du taux maximal de SCB pouvant être consacré aux activités d'hébergement ou d'incubateur d'entreprises au sein de la zone.

Sans commentaire.

Ad amendements 5 et 6

Alors que l'amendement 5 vise à supprimer l'article 8 du PRGD portant sur le remplacement sur l'annexe I (légende-type du plan d'aménagement général) du règlement précité du 8 mars 2017 par une nouvelle annexe, l'amendement 6 vise, d'une part, à inverser l'ordre de deux articles du PRGD conformément à une suggestion émise par le Conseil d'Etat et, d'autre part, à remplacer les annexes I et II (Terminologie du degré d'utilisation du sol) du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Il s'agit d'introduire, par le biais du présent amendement, une série de définitions (différents types d'activités, entreprises, hébergement d'entreprises, incubateur d'entreprises, produits).

Le SYVICOL se demande si la condition que les activités de prestation de services soient à but de lucre n'est pas trop restrictive.

Le SYVICOL constate que la définition des activités d'hébergement et d'incubateur d'entreprises est la suivante : toute activité de construction et / ou de mise à disposition, pour les premières : d'un immeuble sous forme d'espaces de travail communs ou individualisés et adaptés sur mesure, par une entreprise, l'Etat ou un syndicat de communes, pour les secondes : d'un immeuble, à durée déterminée, pour soutenir et accompagner la création et le développement d'entreprises.

Au vu de la possibilité de prévoir de telles activités au sein des zones d'activités économiques communales, le SYVICOL s'interroge quant au fait que les communes ne soient pas mentionnées dans les définitions reproduites ci-dessus. Le commentaire de l'amendement 1 précise bien que ces activités, au sein d'une zone d'activités communale, ne doivent pas répondre à des objectifs régionaux ou nationaux de développement sectoriel ou à des besoins spécifiques d'importance régionale ou nationale, dont la définition incombe au ministre ayant l'Economie dans ses attributions (politique d'innovation, politique de développement économique régional, politique de répartition géographique des activités économiques).

Pour autant, cela n'explique guère l'absence des communes dans ces définitions, et particulièrement celle relative aux activités d'hébergement.

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 2 février 2026