

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

Avis du Conseil d'État

(27 février 2024)

Par dépêche du 5 janvier 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis de la Chambre des métiers, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 27 juin, 28 juillet et 14 novembre 2022.

En date du 5 février 2024, une entrevue a eu lieu entre le Conseil d'État et une délégation du Ministère de l'économie.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen s'inscrit, selon les auteurs du projet de loi, dans la droite lignée 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 qu'il tend à abroger. Il convient toutefois de noter que si la loi précitée du 27 juillet 1993 avait bien abrogé la loi précédente de 1986¹, cette dernière n'avait pas abrogé celle de 1973², de sorte que cette dernière reste toujours d'application. Il est renvoyé sur cette question à l'article 15 du projet de loi.

¹ Loi modifiée du 14 mai 1986 renouvelant et modifiant la loi du 28 juillet 1973 ayant pour objet 1. de stimuler l'expansion économique 2. d'aménager la loi du 5 août 1967 portant renouvellement et modification de la loi du 2 juin 1962 ayant pour but 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.

² Loi modifiée du 28 juillet 1973 ayant pour objet 1. de stimuler l'expansion économique 2. d'aménager la loi du 5 août 1967 portant renouvellement et modification de la loi du 2 juin 1962 ayant pour but 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.

Si, selon l'exposé des motifs, « [l]e 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 », la loi en projet se limite à reformuler et compléter le cadre légal du seul instrument encore prévu par la loi précitée du 27 juillet 1993 dans sa version actuellement en vigueur, à savoir l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments (article 13 de la loi précitée du 27 juillet 1993). Les autres instruments qui étaient initialement prévus par la loi précitée du 27 juillet 1993, à savoir la subvention en capital, la bonification d'intérêts, l'aide à la promotion, le dégrèvement fiscal et la garantie de l'État, ont, comme le détaille l'exposé des motifs, été retirés de la loi pour être encadrés par des dispositifs spécifiques.

Autour du seul instrument restant de la loi précitée du 27 juillet 1993, la loi en projet met en place un cadre unique d'admission des entreprises commerciales, artisanales ou industrielles d'une certaine ampleur à exercer une ou plusieurs de leurs activités dans une zone d'activités économiques, définies par les plans d'aménagement général (« PAG ») au sens du titre 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, les plans d'aménagement particulier (« PAP ») au sens du titre 4 de la loi précitée du 19 juillet 2004, les plans directeurs ou les plans d'occupation des sols au sens du chapitre 3 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Ce cadre unique est piloté par le ministère de l'Économie auprès duquel est rattachée une commission d'admission, composée des représentants de différents ministres dont les attributions sont concernées.

Le Conseil d'État peut souscrire à l'objectif du texte en projet qui consiste à compléter un cadre légal existant concernant l'implantation d'activités économiques « devenu insuffisant au fil du temps » et ne reflétant pas l'évolution législative en matière d'aménagement du territoire et d'aménagement communal intervenue depuis 1993. Il partage l'analyse des auteurs en ce qui concerne la nécessité d'adapter la législation censée favoriser le développement économique du pays à travers la mise en place et la gestion de zones d'activités économiques en y apportant notamment plus de transparence et une harmonisation des modalités et des conditions d'admission des entreprises et des conditions de mise à disposition de terrains aux entreprises dans lesdites zones.

En ce qui concerne la traduction de ces idées dans le texte du projet de loi sous examen, le Conseil d'État constate que sur le plan institutionnel, le dispositif proposé se situe à la croisée de deux contraintes :

D'une part, le régime d'autorisation touche directement la liberté de commerce et de l'industrie ainsi que les attributions des organes de la commune, qui sont des matières réservées à la loi par les articles 35, 121, 123 et 124 de la Constitution, de sorte qu'il convient que le dispositif respecte à cet égard les conditions de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution.

D'autre part, partant de l'idée que la compétence de planification économique attribuée au ministre de l'Économie implique une coordination de l'exercice des compétences des autres ministres et autorités intervenant

dans la procédure d'admission définie par la loi en projet, cette dernière engendre des problèmes de conformité avec l'article 92 de la Constitution.

En effet, le projet de loi, fixant les objectifs et les nombreux détails de la procédure d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques, empiète sur les compétences du Gouvernement en violation de l'article 92 de la Constitution, en ce qu'il crée à l'article 4 dudit projet de loi, une commission d'admission sous la forme d'un comité interministériel et en ce qu'il prévoit, à différents endroits du dispositif, une compétence conjointe du ministre de l'Économie et d'un autre ministre.

Le règlement interne du Gouvernement, approuvé par arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023, requiert en son article 19 que la composition, l'organisation et le fonctionnement de tout comité interministériel soient déterminés par voie d'arrêté du Gouvernement en conseil. La question de la compétence conjointe de deux membres du Gouvernement est réglée par l'article 10 du règlement interne du Gouvernement précité, en phase avec l'article 90 de la Constitution, qui dispose que les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements ministériels sont délibérées en Conseil. Aux yeux du Conseil d'État, c'est le concept même de coordination de l'exercice de plusieurs compétences ministérielles proposé par le dispositif qui pose question au regard de la Constitution.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement aux dispositions des articles 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, 6, paragraphes 1^{er} et 2, 10, paragraphes 1^{er} et 5, 11, paragraphe 1^{er}, 13, paragraphe 1^{er}, pour contrariété avec l'article 92 de la Constitution. La suppression de ces dispositions n'empêche pas que la décision soit prise par chacun des ministres, agissant dans leur domaine de compétence conformément au règlement interne du Gouvernement. Ainsi le législateur ne s'immisce pas dans l'organisation du Gouvernement.

Le Conseil d'État relève, enfin, que le commentaire des articles du projet de loi sous examen est beaucoup plus explicite que le texte du dispositif et que certaines précisions fournies auraient eu avantage à être formulées dans le texte même du dispositif. Ce dernier, à l'inverse, procède à de nombreux renvois vers des notions définies par d'autres dispositifs. Ce procédé est critiquable quand il revient à inverser la hiérarchie des normes en faisant dépendre la compréhension et la définition du champ d'application de la loi de la définition de concepts dans des normes qui lui sont inférieures. Lorsqu'il concerne des matières réservées à la loi par la Constitution, le champ d'application de la loi ne peut être conditionné par des définitions émanant de normes inférieures. En dehors des matières réservées, le renvoi vers une norme inférieure est source d'imprécisions, et partant d'insécurité juridique, en ce que le champ d'application de la loi peut être modifié par toute modification ultérieure de la norme inférieure à laquelle il est renvoyé. Le Conseil d'État exige en tous les cas, sous peine d'opposition formelle, qu'il ne soit fait référence qu'aux seules dispositions des lois ayant servi de bases légales aux normes inférieures³.

³ Avis du Conseil d'État n° CE 60.998 du 21 juin 2022, sur le projet de loi instaurant un régime d'aides dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2021-2030, (doc.parl. n° 7998², pp. 9 et 10).

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit les différentes notions utilisées dans le dispositif.

À titre liminaire, le Conseil d'État voudrait rappeler⁴ que, dans la tradition juridique française, les mots utilisés dans un texte de loi y gardent la signification qu'ils ont dans le langage courant. L'insertion d'une définition ne s'impose que lorsqu'un terme n'a pas un sens suffisamment clair dans la langue courante ou dans le langage juridique⁵, lorsque le législateur entend donner à un terme une portée plus extensive ou plus étroite que le sens commun ou lorsqu'il s'agit d'assurer la transposition d'une directive européenne qui comporte elle-même des définitions. L'insertion d'une définition peut encore se justifier par des raisons pratiques, par exemple pour éviter de devoir répéter un énoncé dans plusieurs articles du texte de loi⁶. En règle générale cependant, il convient de faire un usage modéré de la technique consistant à insérer des définitions au début des textes de loi pour ne pas obliger le lecteur à se demander sans cesse si un mot a reçu une signification particulière dans le contexte de cette législation et aussi pour ne pas l'obliger à interrompre régulièrement sa lecture et à retourner au début du texte pour revoir la signification d'un mot.

Point 1^o

La disposition sous examen propose de définir les termes « activités économiques » à l'aide d'un renvoi au plan d'aménagement général d'une commune et de renvois à certaines dispositions du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Au commentaire des articles, les auteurs affirment qu'ils n'ont pas souhaité 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 ».

Le Conseil d'État tient, en premier lieu, à souligner que c'est bien le seul PAG qui définit pour le territoire de la commune concernée les zones d'activités économiques ainsi que les activités qui y sont autorisées. Le PAG,

⁴ Avis du Conseil d'État n° 52.240 du 24 avril 2018, sur le projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises et portant abrogation 1) des articles 2, 3 et 6 de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ; et 2) de l'article 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, (doc. parl. n° 7140³, pp. 3 et 4).

⁵ « Il n'est pas nécessaire de définir les termes qui ont un sens suffisamment clair dans la langue courante comme dans la langue juridique. » (Marc BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Windhof, Promoculture Larcier, 2019, p. 457, n°599).

⁶ « Lorsque l'acte comporte un article regroupant les définitions, il peut être utile d'insérer des abréviations dans la liste des définitions pour faciliter la recherche d'une abréviation dans le dispositif (p. ex. « *ministre : ministre ayant l'Armée dans ses attributions* »). Au cas où l'article est muni d'un intitulé, il y a lieu de donner à ce dernier le libellé suivant : « *Définitions et abréviations* ». » (Marc BESCH, *op. cit.*, p. 455, n°598).

une fois adopté et approuvé, est d'application et il ne revient pas à une autorité administrative de remettre en cause sa force exécutoire, ne fût-ce que par un avis interprétatif.

Au surplus, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et demande sous peine d'opposition formelle qu'il ne soit fait référence qu'à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

En second lieu, la formulation de cette notion d'activités économiques pose question. La notion sert à cerner les types d'activités économiques qui devront faire l'objet d'une demande d'admission par les entreprises conformément aux articles 8 et 9 du projet de loi.

Le Conseil d'État estime que le terme générique d'activité économique se suffit à lui-même s'il est mis en relation avec les dispositions légales pertinentes.

En conséquence, le Conseil d'État estime qu'il convient de rédiger la disposition sous examen comme suit :

« 1° « activités économiques » : les activités économiques autorisées par un plan d'aménagement général adopté conformément au titre 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; »

Point 2°

Le point 2° définit pour le besoin du dispositif la notion d'autorité administrative compétente. À la suite de son observation liminaire à l'examen du présent article, le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence de cette définition étant donné qu'il convient de préciser le plus souvent dans le dispositif l'autorité qui met en œuvre et la compétence qu'elle exerce. Par conséquent, il est suggéré de supprimer la définition.

Points 3° et 4°

Les points 3° et 4° sous revue définissent les termes « autorisation d'installation conditionnelle » et « autorisation d'installation suspensive ». Selon le commentaire de la définition prévue au point 4°, celui-ci est relatif à l'hypothèse où « 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 [prévue au point 3°], 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 ».

Bien que le verbe « suspendre » soit utilisé par les auteurs du projet de loi pour caractériser des concepts différents, le Conseil d'État considère que les catégories d'autorisation sont à considérer comme conditionnelles : en effet, selon l'article 1168 du Code civil, une obligation a un caractère conditionnel « lorsqu'on la fait dépendre d'un événement futur et incertain, soit en la suspendant jusqu'à ce que l'événement arrive, soit en la résiliant, selon que l'événement arrivera ou n'arrivera pas ». En l'occurrence, l'événement futur et incertain est soit l'acquisition du droit de propriété d'un

terrain privé ou d'un « droit à long terme » pour l'autorisation d'installation « conditionnelle », soit l'obtention d'autorisations ou d'approbations pour l'autorisation d'installation « suspensive ». La réalisation de ces événements rend l'autorisation pure et simple.

Ces deux définitions énoncent ainsi des conditions dont la réalisation est indispensable pour que l'entreprise puisse exercer l'activité souhaitée dans la zone d'activités désignée.

Selon la Cour administrative, « l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif prévoit qu'un recours devant le juge administratif n'est ouvert que contre une « décision » administrative, à qualifier d'acte de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte de nature à produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame et qu'il est de jurisprudence que n'ont pas cette qualité de décision faisant grief, comme n'étant pas destinées à produire, par elles-mêmes, des effets juridiques, les déclarations d'intention ou les actes préparatoires d'une décision qui ne font que préparer la décision finale et qui constituent des étapes dans la procédure d'élaboration de celle-ci »⁷. « Pour valoir décision administrative, un acte doit constituer la décision définitive dans la procédure engagée et non pas une simple mesure d'instruction destinée à permettre à l'autorité compétente de recueillir les éléments d'information en vue de sa décision ultérieure »⁸.

Aux yeux du Conseil d'État, il est essentiel que la nature des autorisations visées soit clairement déterminée notamment au regard de l'exercice d'éventuels recours à leur encontre.

Il convient dès lors de souligner une certaine incohérence du dispositif au sujet de la portée des autorisations d'installation par le ministre ou la commune en vertu des articles 8 et 9 du projet de loi. Selon les définitions sous revue, les autorisations sont « suspendue[s] dans [leurs] effets » tant que les conditions ne sont pas remplies. Il devrait alors en résulter que, sans la réalisation des conditions, les décisions du ministre ou de la commune d'approuver l'admission, visées aux articles 8, paragraphe 7, et 9, paragraphe 7, du projet de loi, n'ont pas pour elles-mêmes d'effets juridiques et les autorisations « conditionnelles » qui découlent de ces décisions ne confèrent aux entreprises concernées qu'une indication quant à l'issue de la procédure administrative en cours. Les deux notions du dispositif sous revue, l'autorisation conditionnelle et l'autorisation suspensive désigneraient ainsi une situation juridique où l'acte administratif qui est posé n'est pas définitif : il s'agirait d'un acte préparatoire qui clôture « l'instruction » de la demande d'admission.

Or, il résulte des articles 8, paragraphes 7 à 9, et 9, paragraphes 8 à 10, que le ministre et la commune prennent bien des décisions définitives quant à la compatibilité des activités économiques et du projet économique, que l'entreprise entend mener dans la zone d'activité économique désignée, avec les objectifs fixés par la loi en projet. La décision administrative vient ici se prononcer sur une question spécifique et indépendante du fait de savoir si l'entreprise est effectivement et matériellement en mesure de réaliser son projet économique. Il convient de souligner que les articles 8, paragraphe 9,

⁷ Cour adm., arrêt du 21 juin 2022, n° 47126C du rôle.

⁸ Trib adm., 16 mai 2022, n° 45549 du rôle ; Trib. adm., 6 janvier 1998, n° 10138 du rôle, Pas. adm. 2021, V° Actes administratifs, n° 91 et les autres références y citées.

et 9, paragraphe 10, du projet de loi ne citent comme cause de caducité de l'autorisation que l'absence des autorisations et approbations administratives nécessaires à l'exercice de l'activité économique.

Il en résulte que la décision d'admission prise, qu'elle soit conditionnelle ou suspensive au sens des points 3° et 4° sous revue, est bien une décision administrative définitive, en ce sens qu'elle produit par elle-même des effets juridiques. Il ne peut, par conséquent, être question de suspension des effets de la décision administrative prise.

Par ailleurs, l'utilisation du concept de « condition » emprunté au Code civil pose une question de cohérence du dispositif, en lien avec la « mise à disposition » des articles 1^{er}, point 16°, 10 et 11 du projet de loi. Les conditions peuvent être ici qualifiées de « mixtes » au sens de l'article 1171 du Code civil, car une telle condition « dépend tout à la fois de la volonté d'une des parties contractantes et de la volonté d'un tiers », en l'occurrence la volonté de l'État ou des communes en ce qui concerne la mise à disposition de terrain ou la volonté de tiers pour l'acquisition de terrains privés. Par conséquent, le Conseil d'État estime que ces deux définitions sont sources d'incohérences et partant d'insécurité juridique. Il demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer ces deux définitions. Il suggère de reformuler les articles 8, paragraphe 9, et 9, paragraphe 10, afin d'intégrer éventuellement les points 3° et 4° de l'article 1^{er} sous avis à la problématique de la « caducité », sous réserve de ce qui a été exposé ci-avant. Il y a lieu alors de renuméroter les autres points en conséquence.

En outre, il y a lieu de constater que les deux définitions utilisent les termes « droit à long terme ». À la simple lecture des points 3° et 4°, il n'est pas facile d'entrevoir à quelle réalité ils renvoient. Le Conseil d'État relève que le « droit à long terme » n'est pas une notion consacrée en droit luxembourgeois. Il s'interroge dès lors sur le sens à donner à ces termes et se demande pourquoi les auteurs n'ont pas visé de façon expresse les cas auxquels ils se réfèrent dans le commentaire de la disposition sous examen. Au vu du flou entourant la notion de « droit à long terme », le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue pour des raisons d'insécurité juridique.

Point 5°

Le point 5° définit le terme « commune » afin de préciser que sont visées les communes gestionnaires d'une ou plusieurs zones d'activités économiques communales. Le Conseil d'État renvoie à son observation liminaire à l'examen du présent article et estime, dans la mesure où il résulte d'autres dispositions du projet de loi que les zones d'activités économiques font partie du champ d'application de la loi, que cette définition n'apporte pas de plus-value normative. Il en suggère sa suppression.

Point 6°

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et demande, sous peine d'opposition formelle, que la définition fasse référence à la base légale pertinente. Il renvoie également à ses observations à l'endroit du point 1° et suggère de reformuler le point 6° en ce sens qu'il ne soit fait référence qu'au seul plan d'aménagement général adopté conformément au titre 3 de la

loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Point 7°

Le point 7° définit la notion de demande d'admission par référence aux demandes formulées par les entreprises sur la base des articles 8 et 9 du projet de loi. Le Conseil d'État renvoie à son observation liminaire à l'examen du présent article et constate qu'une notion générale est créée sans que cela comporte une plus-value normative. Il y a lieu de supprimer ce point. Par ailleurs, le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle formulée aux points 3° et 4° concernant les termes « autorisation d'installation suspensive » et « autorisation d'installation conditionnelle ».

Points 8° et 9°

Sans observation.

Point 10°

Le Conseil d'État renvoie à son observation liminaire à l'examen du présent article et suggère la suppression de la définition du terme « entreprise ».

Point 11°

Ce point vise à définir la notion de « gestion » d'une zone d'activités économiques. Le Conseil d'État renvoie à son observation liminaire à l'examen du présent article et estime que, dans la mesure où cette notion n'est plus utilisée dans la suite du texte, elle est à considérer comme superfétatoire au niveau d'une disposition exclusivement réservée aux définitions, qui selon les auteurs correspondent « à des termes et expressions utilisées de façon récurrente dans le présent projet de loi ». Le Conseil d'État suggère sa suppression. Si, par contre, les auteurs du projet de loi entendent déterminer par la voie législative des obligations précises incombant aux gestionnaires de zones d'activités économiques, il y a lieu de les prévoir avec la précision requise dans un article de loi spécifique dédié à cette question.

Points 12° et 13°

Sans observation.

Point 14°

Le point 14° définit la notion de « ministre compétent » afin de désigner par cette notion certains membres du Gouvernement en fonction de leur attribution. Selon les auteurs du projet de loi, il serait opportun que certains membres du Gouvernement puissent également se prononcer sur l'admission d'une entreprise dans les zones d'activités économiques communales et régionales lorsque sont concernées des activités qui sont du ressort de leurs attributions. Sont ici plus spécifiquement visées les compétences ministérielles en matière de commerce, d'artisanat et du secteur de l'Horeca, à savoir des compétences ayant relevé du ministre des Classes moyennes au moment du dépôt du projet de loi sous avis, lequel devrait pouvoir prononcer

un avis dans le cadre de la procédure prévue à l'article 9, paragraphes 6 et 7, du projet de loi. Le Conseil d'État note qu'en vertu du règlement interne du Gouvernement approuvé par arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 la compétence pour les petites et moyennes entreprises fait désormais partie du ministère de l'Économie.

La question de prévoir dans le cadre du projet de loi sous avis une disposition relative au ministre ayant le commerce, l'artisanat et le secteur de l'Horeca dans ses attributions revêt d'un choix politique afin de tenir compte d'une éventuelle scission des compétences ministérielles dans l'avenir.

Par ailleurs, le Conseil d'État donne à considérer que la répartition prévue en fonction des attributions ministérielles est moins évidente qu'il n'y paraît, puisqu'une entreprise n'« émane » pas d'un secteur spécifique qui correspondrait à un domaine politique pour lequel un ministre s'est vu attribuer des compétences. Une entreprise peut au contraire avoir de nombreuses activités correspondant à des champs de compétences de ministres différents.

Bien que le commentaire de la disposition ne le précise pas, le Conseil d'État comprend que le ministre ayant le commerce, l'artisanat et le secteur Horeca dans ses attributions ne sera en pratique saisi pour rendre un avis que si l'entreprise renseigne dans sa demande d'admission un projet économique relevant d'un des domaines de sa compétence. Ne conviendrait-il pas mieux dès lors de viser soit le projet économique que l'entreprise doit renseigner dans sa demande en vertu des articles 8, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 3^o, et 9, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du projet de loi ou l'activité économique exercée dans la zone d'activité dans l'hypothèse visée à l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2, du projet de loi ? Le Conseil d'État suggère soit de supprimer ce point de l'article 1^{er}, soit de le reformuler dans le sens préconisé ci-avant. Il conviendra, en fonction du choix retenu par les auteurs, d'adapter le projet de loi en conséquence.

Point 15°

Dans la mesure où le projet de loi sous avis a comme objet le développement des zones économiques, le Conseil d'État recommande de faire plutôt référence au ministre ayant la planification et la gestion des zones d'activités économiques dans ses attributions.

En fonction du choix politique opéré quant au point 14°, il est suggéré d'employer l'expression « ministre » pour désigner le ministre compétent, le titre pouvant changer en fonction de la formulation employée au règlement interne du Gouvernement pris en vertu de l'article 92 de la Constitution.

Point 16°

Le point 16° définit la notion de mise à disposition d'un terrain public comme une concession d'un droit réel sur ce terrain à une entreprise disposant d'une autorisation d'installation conditionnelle. Il convient de souligner que l'emploi du terme « concession », actuellement déjà utilisée dans les contrats relatifs aux zones d'activités économiques est impropre, car celui-ci renvoie plutôt aux concessions de travaux ou de service, défini à l'article 5, point 1), de la loi modifiée du 3 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concession.

Dès lors qu'il est question de la constitution de droit d'emphytéose ou de superficie (définis ensemble comme « droits réels » par le point 9°), le Conseil d'État suggère de reformuler le point comme suit :

« 16° « mise à disposition d'un terrain public » : la constitution par l'État, une commune ou un syndicat, de droits réels sur un terrain public en faveur d'une entreprise, titulaire d'une autorisation d'installation conditionnelle ; »

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit des points 3° et 4° concernant le terme « autorisation d'installation conditionnelle ».

Point 17°

Sans observation.

Point 18°

Le point 18° définit la notion de promotion d'une zone d'activité économique. Cette notion n'est plus utilisée dans la suite du texte sous examen. Le Conseil d'État renvoie à son observation liminaire à l'examen du présent article et estime que, en raison de son absence de portée normative, il convient d'abandonner ce point.

Points 19° à 23°

Sans observation.

Point 24°

Le point 24° définit la notion de « viabilisation ». Le Conseil d'État comprend que les mesures d'atténuation et les mesures compensatoires mentionnées sont celles visées par les articles 27 et 63 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Il suggère qu'il en soit fait mention.

Points 25° et 26°

Sans observation.

Points 27° et 28°

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et demande, sous peine d'opposition formelle, que la définition fasse référence à la base légale pertinente. Il renvoie également à ses observations à l'endroit du point 1° et suggère de reformuler les points 27° et 28° en ce sens qu'il ne soit fait référence qu'au plan d'aménagement général adopté conformément au titre 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et au plan d'occupation du sol adopté en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Point 29°

Sans observation.

Point 30°

Le point 30° définit la notion de « zone spéciale ». Cette notion qui est consacrée par le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune regroupe deux catégories de zones spéciales selon qu'elles sont désignées dans un PAG ou dans un plan d'occupation des sols au sens de la loi précitée du 17 avril 2018.

En ce qui concerne les zones spéciales établies par PAG, la définition prend en considération le fait que les zones spéciales peuvent être créées par les communes dans le PAG à d'autres visées qu'économiques, et précise que seules sont ici concernées les zones réservées à l'exercice d'une activité lucrative. Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de l'ajout d'une nouvelle notion, alors que le point 1° définit déjà la notion d'activité économique.

Il est également précisé que l'activité doit contribuer au « développement et à la diversification économique du pays ». Cette seconde précision est problématique dans la mesure où ces critères ne correspondent pas tout à fait à celui indiqué à l'article 2, point 1°, lettre a), du projet de loi sous examen où il est question d'« une meilleure diversification de l'économie nationale ».

La notion de « zone spéciale » au sens du projet de loi désigne également des zones désignées comme telles dans un plan d'occupation du sol adopté sur le fondement de la loi précitée du 17 avril 2018. Or, selon l'article 16, paragraphe 1^{er}, point 1°, de ladite loi, le plan d'occupation du sol affecte, « dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3, des terrains à différents modes d'utilisations du sol ». Parmi ces objectifs, quel est celui que les auteurs du projet de loi ont entendu viser spécifiquement ? Le Conseil d'État rappelle qu'il existe bien le règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » qui a pour objectif de mettre en œuvre les mesures définies à l'article 1^{er}, paragraphe 2, points 10°, 11°, 12° et 13°, de la loi précitée du 17 avril 2018. Il n'est fait mention dans cette disposition d'aucune « zone spéciale » et encore moins de zones réservées aux « activités lucratives » contribuant au « développement et à la diversification économique du pays ».

Le Conseil d'État estime que la disposition sous examen introduit une notion de « zone spéciale » qui ne correspond pas à l'acception qui en est faite dans le droit en vigueur. Il souligne qu'en vertu de l'article 7 du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017, ce sont les caractéristiques et particularités du site qui justifient la création par les communes de zones spéciales dans les PAG. Les plans d'occupation des sols procèdent à l'inverse d'une approche différente en ayant pour objectif « l'utilisation rationnelle du sol »⁹. Les plans d'occupation du sol s'imposent par ailleurs par rapport aux PAG en cas de divergences¹⁰.

Le Conseil d'État considère que si l'intention des auteurs du projet de loi est de se référer aux zones spéciales créées par les PAG, cette référence devrait être précise et pertinente. S'il s'agit de désigner une notion spécifique

⁹ Article 1^{er}, alinéa 4, de la loi précitée du 17 avril 2018.

¹⁰ Article 21 de la loi précitée du 17 avril 2018.

pour la loi en projet, il convient de la préciser. Dans les deux hypothèses, en l'état actuel du texte du projet de loi, la notion est trop imprécise. Le Conseil d'État doit s'y opposer formellement pour manque de précision, source d'insécurité juridique.

Article 2

L'article 2 du projet de loi reprend à l'instar de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles les « objectifs de la loi ». Cette façon de procéder a été critiquée dans le passé par le Conseil d'État, en raison de l'absence du caractère normatif des déclarations d'intentions¹¹. Dans le texte lui soumis, le Conseil d'État relève toutefois plusieurs dispositions qui, loin de constituer une simple énumération d'objectifs politiques, comportent, aux yeux de leurs auteurs, des obligations à respecter dans le cadre de la mise en œuvre de la loi. Cette impression est confirmée par la lecture du commentaire qui en fournit l'illustration.

Il convient de constater que la disposition sous avis vise en fait les objectifs que les autorités compétentes doivent atteindre au travers de la procédure d'admission encadrée par la loi en projet. En ce qui concerne ces objectifs, il peut en outre être souligné que :

Au point 2^o, lettre a), la référence aux seules « acquisitions de terrains privés » est plus limitative que « l'acquisition de terrains » énoncée à l'article 5, point 1^o, du projet de loi comme moyens pour poursuivre les objectifs de l'article 2 du projet de loi. Le développement économique peut en effet être atteint par l'acquisition de terrains publics, comme l'acquisition par l'État de terrains communaux (cf. l'autorisation de l'article 6 du projet de loi visant tous les terrains). Il conviendrait dès lors de ne pas limiter le point 2^o aux seuls terrains privés.

Au point 3^o, les lettres c) et d) se recoupent en partie si on considère que le terme « économie circulaire » contient « l'utilisation rationnelle des ressources énergétiques et naturelles »¹², il y aurait lieu de faire figurer la promotion de l'économie circulaire à la lettre d).

Concernant les termes « zones spéciales » employés au point 1^o, le Conseil d'État renvoie à ses observations et réitère son opposition formelle formulée lors de l'examen de l'article 1^{er}, point 30^o du projet de loi.

Article 3

L'article 3 du projet de loi répartit les compétences en fonction des différentes catégories de zones d'activités économiques : la planification et les autorisations relatives aux zones d'activités économiques nationales,

¹¹ Voir l'avis du Conseil d'État n° 60.417 du 22 juin 2021, sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 a) relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets, (doc. parl. n° 7699², p.3) : « Le Conseil d'État estime que l'article sous examen se limite à faire une déclaration explicative d'objectif qui est dénuée de plus-value normative et qui ne devrait pas avoir sa place dans un dispositif de loi ».

¹² L'article 2, point 7^o, de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19 : « [...] toute activité économique contribuant substantiellement à la protection de l'environnement et en remplissant au moins un des critères suivants : a) utiliser de façon plus efficiente les ressources naturelles [...] ».

zones d'activités spécifiques nationales et zones spéciales relèvent de la compétence du ministre de l'Économie (paragraphe 1^{er}), celles relatives aux zones d'activités régionales relèvent des syndicats (paragraphe 2) et les autorisations relatives aux zones d'activités communales relèvent des communes (paragraphe 3). Si la logique de répartition en fonction de l'importance géographique et économique est compréhensible, l'inclusion de l'ensemble des zones spéciales dans la compétence du ministre de l'Économie peut dès lors surprendre, d'autant plus que les auteurs du projet de loi l'expliquent par une référence aux articles 14 et 15 du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017 définissant les zones d'activités économiques nationales et les zones d'activités spécifiques nationales, à savoir deux zones qui concernent des activités qui relèvent des attributions du ministre de l'Économie. Le Conseil d'État rappelle que les zones spéciales sont visées à l'article 22 du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017 et leur définition relève de la compétence de la commune en application de l'article 7 du même règlement grand-ducal. La définition de zone spéciale ne fait pas partie des compétences du ministre de l'Économie et sa planification s'avère d'ailleurs difficilement concevable à une échelle autre que locale. En conséquence, le Conseil d'État recommande d'omettre la mention de zone spéciale dans le dispositif et de l'intégrer dans le régime des zones d'activités communales.

En ce qui concerne les compétences d'autorisation, il convient de relever aux paragraphes 1^{er}, alinéa 3, 2, alinéa 3 et 3, la formulation peu élégante et surabondante de « obligatoirement sollicitée en son avis » : Le Conseil d'État recommande d'écrire tout simplement « sur avis de la commission d'admission ». La même observation peut être faite à l'endroit de l'article 6, paragraphe 2, du projet de loi.

En plus d'énoncer les principes de la répartition des compétences entre les autorités administratives concernées, la disposition sous revue détaille certaines règles spécifiques, rendant la lecture de la disposition moins lisible.

Les paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, alinéa 1^{er}, énoncent ainsi une règle dérogatoire à l'article 28, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2004, en ne réservant qu'aux communes et à l'État la compétence d'initier l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier ». Les auteurs du projet de loi estiment que ces dispositions dérogatoires ne doivent pas forcément figurer dans la loi précitée du 19 juillet 2004 en raison de la primauté de la loi spéciale sur la loi générale. On peut toutefois se poser la question de la cohérence entre les deux dispositifs. Selon les auteurs du projet de loi, il convient de faire en sorte que l'État et les communes puissent « maintenir la compétence de planification » dans les zones d'activités concernées afin de réaliser les objectifs fixés par la loi en projet. Or, l'article 3, paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, alinéa 1^{er}, du projet de loi ne vise que l'hypothèse de l'élaboration et non celle de la modification qui pourra toujours, conformément à l'article 28, paragraphe 4, de la loi précitée du 19 juillet 2004, être initiée également par les syndicats de communes, les personnes morales visées à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou de toute autre personne justifiant d'un titre l'habilitant à cet effet au sens de l'article 28, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004. Quelle que soit l'étendue de la dérogation souhaitée, le Conseil d'État estime plus approprié et conforme aux principes de bonne législation, que cette question soit traitée en tant que nouveaux paragraphes *1bis* et *1ter* à

l'article 28 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Il recommande de modifier le projet de loi sous examen en ce sens.

L'article 3, paragraphes 1^{er}, alinéa 4, 2, alinéa 4, et 3, alinéa 2, du projet de loi concerne la « mise à disposition » de terrains publics au sens de l'article 1^{er}, point 16^o, du projet de loi.

Concernant plus spécifiquement les terrains publics faisant partie du Domaine de l'État, les auteurs du projet de loi expliquent qu'il y a lieu de préciser à l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, du projet de loi que le ministre de l'Économie puisse prendre la décision de l'opportunité de la mise à disposition, tandis que le ministre ayant les Domaines de l'État dans ses attributions doit être associé à la prise de décision. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales quant à la question de la contrariété de cette compétence conjointe à l'article 92 de la Constitution. Il doit s'opposer formellement pour ce motif à la disposition sous revue.

Concernant les termes « zones spéciales » employés au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses observations et réitère son opposition formelle formulée lors de l'examen de l'article 1^{er}, point 30^o, du projet de loi.

Article 4

L'article 4 du projet de loi institue une commission d'admission sous la forme d'un comité interministériel et définit les missions de cette commission. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et doit s'opposer formellement à cette disposition qui est contraire à l'article 92 de la Constitution. La création des comités interministériels, leur composition, leur organisation et leur fonctionnement ne peuvent, en vertu de l'article 19 du règlement interne du Gouvernement du 27 novembre 2023, être réalisés qu'au moyen d'un arrêté du Gouvernement en Conseil.

Paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'État estime que l'exclusion du cas prévu aux articles 8, paragraphe 2, alinéa 2, et 9, paragraphe 2, alinéa 2, n'est pas nécessaire dans la mesure où les deux dispositions contiennent une dérogation à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1^o.

Au paragraphe 1^{er}, points 1^o et 2^o, le Conseil d'État relève trois problèmes de terminologie :

Premièrement, il est suggéré de remplacer le terme « aviser » par ceux de « donner son avis sur » du fait que ces termes ne sont pas synonymes.

Deuxièmement, au point 1^o, lettre a), en ce qui concerne le choix du terme « compatibilité » en rapport avec les termes « dispositions réglementaires », le Conseil d'État estime qu'il ne s'agit pas de vérifier si l'activité peut s'accorder avec des dispositions, mais si cette activité est conforme à ces dispositions. Il convient donc de remplacer le terme « compatibilité » par celui de « conformité ».

Troisièmement, les termes « dispositions réglementaires » doivent être lus selon les auteurs du projet de loi comme incluant l'ensemble des normes

réglementaires nationales et communales applicables. Le Conseil d'État recommande de préciser les termes employés dans le texte.

Paragraphes 2 à 5

Le paragraphe 2 concerne la composition de la commission d'admission. Pour les raisons développées plus haut, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression de ce paragraphe. Il en est de même des paragraphes 3 et 4. L'article 19 du règlement interne du Gouvernement approuvé par arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 dispose, en effet, que l'arrêté du Gouvernement en conseil créant le comité interministériel « détermine en même temps la composition, l'organisation et le fonctionnement dudit comité ».

Article 5

L'article 5 énonce des « généralités », une disposition introductive au chapitre 3, sans réelle portée normative. Le Conseil d'État suggère de le supprimer.

Article 6

L'article 6 du projet de loi procède à une reformulation de l'article 13 de la loi précitée du 27 juillet 1993, disposition qui en substance reprenait déjà l'article 8 de la loi précitée du 28 juillet 1973. Il s'agit d'une disposition centrale du nouveau dispositif, en ce qu'elle concerne les moyens principaux dont disposeront l'État et les communes pour susciter l'implantation d'activités économiques.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} confère aux deux ministres, « pour contribuer à la création, l'agrandissement ou la viabilisation des zones d'activités », la compétence conjointe de procéder « pour le compte de l'État » aux acquisitions, ventes, échanges de terrains ou aux constitutions de droits réels sur des terrains.

Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 117, paragraphes 2 et 3, de la Constitution, toute aliénation d'une propriété immobilière de l'État et toute acquisition par l'État d'une propriété immobilière importante doivent être autorisées par une loi spéciale. Lorsqu'un seuil déterminé par loi générale est atteint, en l'occurrence le seuil de 60 millions d'euros visé à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre a), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, les acquisitions prévues par la disposition sous revue devront donc être autorisées par une loi spéciale.¹³

En outre, comme le Conseil d'État l'a déjà souligné, l'introduction par la loi d'une compétence conjointe de deux ministres est contraire à l'article 92

¹³ Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser « qu'il y a lieu d'entendre par « loi spéciale » au sens de l'article 99, cinquième phrase, de la Constitution, l'adoption d'une loi dont l'objet exclusif consiste à autoriser le Gouvernement à réaliser ou à faire réaliser pour le compte de l'État une opération comportant un engagement financier important de la part de l'État du genre de celui visé par le projet de loi sous examen », Avis du Conseil d'État n° 60.313 du 20 décembre 2020 relatif au projet de loi portant : 1. transposition : a) de la directive (UE) 2019/878 [...] (doc. parl. n° 7638³, p.5).

de la Constitution et au règlement interne du Gouvernement pris sur cette base. Pour cette raison, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement et il renvoie aux considérations générales du présent avis.

Enfin, la disposition sous revue pose des difficultés d'ordre terminologique, dès lors que l'emploi de termes expressément définis par la loi en projet peut donner lieu à plusieurs interprétations. La disposition sous revue fixe en effet la condition que les opérations juridiques visées doivent « contribuer à la création, à l'agrandissement ou à la viabilisation de zones d'activité », alors que la notion de développement inclut dans la définition qui en est faite à l'article 1^{er}, point 8^o, la viabilisation, mais aussi la promotion et la gestion d'une zone d'activités économiques, et que « la création et l'agrandissement » est une notion définie à l'article 1^{er}, point 6^o, qui désigne toute acquisition par l'État, la commune ou le syndicat de communes de tous terrains « directement ou indirectement » nécessaires au développement de zones d'activités économiques. Faut-il comprendre que la « contribution » de l'État ne peut être réalisée sous ces formes que si elle permet *in fine* l'acquisition par l'État, une commune ou un syndicat de communes d'un terrain en vue du développement d'une zone d'activité économique, c'est-à-dire également sa gestion ? Ou s'agit-il d'exclure ici la promotion et la gestion comme semble l'indiquer la formulation de la disposition sous revue qui vise séparément la viabilisation ? Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle au motif de l'imprécision, source d'insécurité juridique, que le texte soit reformulé pour répondre aux interrogations avancées.

Concernant l'imprécision des termes « droit à long terme » employés au point 3^o, le Conseil d'État renvoie à ses observations et réitère son opposition formelle formulée lors de l'examen de l'article 1^{er}, point 4^o du projet de loi.

Paragraphe 2

À l'égard de la disposition sous examen, le Conseil d'État réitère son opposition formelle pour contrariété à l'article 92 de la Constitution à l'instauration d'une décision conjointe de deux ministres. Il renvoie à ses considérations générales.

À des fins de meilleure lisibilité, le Conseil d'État suggère de remplacer tout le début de la première phrase, des termes « Le ministre » jusqu'aux termes « Gouvernement en conseil, », par les termes « L'État peut procéder ».

Le paragraphe 2 dispose que l'État peut procéder à la vente de « tous terrains publics ». Le Conseil d'État donne à considérer que l'article 117, paragraphe 2, de la Constitution prévoit que « toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'État doit être autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise ». Cette loi générale, à savoir l'article 80, lettre a, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, fixe un seuil de 60 millions d'euros, au-delà duquel une loi spéciale est nécessaire. Le Conseil d'État demande par conséquent, sous peine d'opposition formelle, que la disposition sous avis ne s'applique qu'aux seules aliénations dont la valeur globale est égale ou inférieure au seuil prévu à l'article 80, lettre a, de la loi précitée du

8 juin 1999. Il propose à cet effet de rédiger la disposition sous avis comme suit :

« (2) Sans préjudice du seuil fixé en vertu de l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre a, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, l'État peut procéder à la vente de tous terrains publics [...] »

Par ailleurs, la question se pose de savoir comment cette disposition s'articule avec la procédure d'admission. Il n'est en effet pas précisé que les entreprises qui pourraient bénéficier de la vente de gré à gré aient vu leur demande d'admission accordée au titre d'une autorisation d'installation conditionnelle ou suspensive. En outre, la disposition vise les seules entreprises dont le projet économique « répond aux critères fixés à l'article 2, point 1^o, lettre a), », disposition qui énonce l'objectif de « meilleure diversification de l'économie nationale ». Le Conseil d'État se voit ainsi conforté dans son analyse que l'article 2 va bien au-delà de l'énoncé de simples objectifs de la loi, mais détermine des critères pour l'admission de dossiers et d'éventuelles ventes de terrain. Il se demande s'il faut comprendre sous le terme « critères » employé au pluriel qu'il existe des critères permettant de déterminer en quoi consiste une meilleure diversification de l'économie nationale ?

Le Conseil d'État estime que la disposition, dans sa rédaction actuelle, prévoit ainsi un pouvoir discrétionnaire non autrement circonscrit. Afin de mieux encadrer la décision et d'éviter ainsi des recours en justice, il demande que le texte sous revue soit assorti d'un minimum de critères.

Concernant les termes « zones spéciales » employés au paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à ses observations et réitère son opposition formelle formulée lors de l'examen de l'article 1^{er}, point 30^o, du projet de loi.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3, en parallèle au paragraphe 1^{er}, prévoit que les communes peuvent procéder aux mêmes opérations juridiques pour ce qui les concerne. La disposition choisit, conformément à l'article 127, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de soumettre ces opérations à l'approbation du ministre de tutelle. Le Conseil d'État constate qu'en vertu des articles 104 et 105 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les délibérations des conseils communaux relatives aux acquisitions d'immeubles ou de droits immobiliers ainsi qu'aux aliénations et échanges de biens ou de droits immobiliers de la commune ne sont plus transmises au ministre de l'Intérieur pour un contrôle de légalité et de non-contrariété à l'intérêt général, à moins que leur valeur ne dépasse les seuils respectifs de 500 000 et 250 000 euros. À la suite des explications fournies par la délégation du Ministère de l'économie lors de l'entrevue du 5 février 2024, le Conseil d'État comprend que l'intention des auteurs n'est pas de déroger aux articles 104 et 105 de la loi précitée du 13 décembre 1988, telle que modifiée par la loi du 6 janvier 2023, et demande partant que le régime d'approbation du projet de loi soit adapté au régime général de la loi communale.

Le paragraphe 3 prévoit également que les communes peuvent agir pour le « compte de syndicats, en ce qui concerne les zones d'activités économiques régionales ». Selon le commentaire des articles, il s'agirait de

viser notamment l'hypothèse de l'acquisition de terrains par une commune pour le compte d'un syndicat de communes en voie de formation. Le Conseil d'État rappelle que les syndicats de communes sont des personnes morales indépendantes des communes et qu'une fois valablement constitués, ils agissent pour leur propre compte. Permettre à une commune d'engager seule un syndicat de communes revient à remettre en cause la personnalité juridique distincte de celle des communes, consacrée en vertu de l'article 126 de la Constitution. Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Au point 3°, le Conseil d'État renvoie à ses observations et son opposition formelle concernant l'imprécision des termes « droit à long terme » au sens de l'article 1^{er}, point 4° du projet de loi.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4, en parallèle au paragraphe 1^{er}, prévoit que les syndicats de communes peuvent également effectuer les mêmes opérations juridiques pour ce qui les concerne.

Le Conseil d'État réitère ses observations à l'endroit de l'article 6, paragraphe 3, du projet de loi.

Au point 3°, il est renvoyé aux observations à l'opposition formelle concernant l'imprécision des termes « droit à long terme » au sens de l'article 1^{er}, point 4° du projet de loi.

Article 7

L'article 7 du projet de loi prévoit que pour toute commune ou tout syndicat de communes qui prend l'initiative d'élaborer un PAP « nouveau quartier » portant sur une zone d'activités économiques entrant dans le champ d'application de la loi en projet, un conseiller technique doit être désigné par le ministre de l'Économie, afin d'assister l'autorité concernée.

Selon les auteurs du projet de loi, les « conseillers techniques » s'inspirent du « Conseiller logement » prévu à l'article 6 de la loi rectifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0. et du « Conseiller climat » de l'article 2 de la loi du 25 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. Contrairement à ces dispositions, la loi sous examen ne définit pas les compétences requises pour exercer l'activité de conseillers techniques. Selon le commentaire de la disposition, il faut « entendre par « *conseiller technique* », un fonctionnaire ou employé d'État (agent) relevant de services du ministre de l'Économie », de sorte que le champ *rationae personae* est restreint aux agents de la fonction publique « notamment pour des raisons de confidentialité et de secret professionnel ».

Le Conseil d'État relève que ces précisions ne sont pas apportées dans le texte sous revue. Il en résulte que le texte de loi n'indique pas, contrairement aux dispositions qui, selon les auteurs, ont inspiré la rédaction de la disposition sous avis, les conditions de sélection des conseillers techniques, la formation requise pour exercer l'activité de conseiller technique et les éventuels coûts que représentent pour la commune

l'assistance par un conseiller technique. En raison de ces imprécisions, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis.

En ce qui concerne l'aspect financier, le Conseil d'État comprend que si les conseillers techniques sont des agents de l'État, aucune charge financière ne pèsera sur la commune ou sur le syndicat de communes.

Le projet de loi impose aux communes et aux syndicats de communes d'être « assistés » par ce conseiller, dont la mission ne serait selon les auteurs du projet de loi que « purement et exclusivement consultative » permettant le « partage » et le « transfert » des « expériences gagnées par le ministre de l'Économie lors de la conception, et de la viabilisation [de] zones d'activités économiques ». Le Conseil d'État note que ce conseiller technique exerce sa mission d'assistance de la conception jusqu'au moment de l'adoption du PAP. Selon le Conseil d'État, il n'a pas pour vocation d'intervenir directement dans les procédures et d'interférer dans le champ de compétences du collège des bourgmestres et échevins ou du bureau du syndicat. La disposition sous examen ne prévoit par ailleurs aucune sanction en cas de non-respect de l'obligation d'information du ministre de l'Économie et du non-recours au service du conseiller technique.

Paragraphe 1^{er}

Sans observation.

Paragraphes 2 et 3

Le paragraphe 2 prévoit que l'assistance du conseiller technique porte également sur tout projet de modification du PAP « nouveau quartier ». Cette précision se recoupe avec le paragraphe 3. Le Conseil d'État suggère dans un souci de meilleure lisibilité du texte d'intégrer les deux alinéas du paragraphe 3 au paragraphe 2.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « sont obligés de suivre » par le terme « respectent ».

Par ailleurs, comme indiqué à l'endroit de l'article 3, le Conseil d'État estime qu'il n'est pas clair si le projet de loi entend viser également les modifications du PAP initiées, non par les communes ou les syndicats de communes, mais par d'autres personnes autorisées à le faire en vertu de l'article 28 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Le paragraphe est à clarifier sur ce point.

Paragraphe 4

Au paragraphe 4, la formulation « d'office et sans autre formalité » est superflue. Le Conseil d'État suggère d'écrire : « La mission du conseiller technique prend fin avec le vote du conseil communal [...] ».

Article 8

L'article 8 du projet de loi concerne la procédure que les entreprises doivent suivre pour formuler une demande d'admission dans une zone d'activité économique nationale, spécifique nationale ou spéciale.

Concernant les « zones spéciales » visées à l'intitulé de l'article et au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses observations et réitère son opposition formelle formulée lors de l'examen de l'article 1^{er}, point 30°, du projet de loi.

Paragraphe 1^{er} et 2

Le paragraphe 1^{er} prévoit différentes modalités de transmission de la demande. La disposition ne précise pas si l'administration est tenue par ce choix et doit par la suite communiquer selon le moyen choisi par l'entreprise.

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, énonce les différentes informations que doit contenir la demande et les pièces justificatives qu'il s'agit de produire. Le Conseil d'État remarque que la disposition ne distingue pas les informations des pièces, de telle sorte que la rédaction donne à penser que la seule production de la pièce de justification suffit pour fournir l'information demandée et qu'inversement l'absence d'une telle pièce ne permet pas à l'entreprise de fournir l'information demandée. Par exemple, au point 1°, l'entreprise doit fournir son « l'identité exacte » en produisant « une copie à jour de ses statuts ». Or, sont qualifiées d'entreprises selon l'article 1^{er}, point 10°, également les personnes physiques. Il se peut également que l'acte constitutif de la personne morale ne prenne pas la forme d'un statut. Pour les entreprises étrangères, ne conviendrait-il pas mieux de demander un extrait d'un registre officiel ?

Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que tout traitement de données doit respecter le principe de minimisation des données inscrit à l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données), qui requiert que les données traitées soient « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ». Dans ce sens, il conviendrait de limiter les données renseignées aux seules données nécessaires au regard de la finalité du traitement. Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que la disposition sous avis distingue clairement entre les informations requises pour traiter la demande d'admission et les pièces justificatives considérées comme probantes afin de rapporter les informations requises.

Au paragraphe 2, alinéa 2, des formalités simplifiées sont prévues pour les entreprises disposant dans la zone concernée d'un droit réel sur un terrain. Le Conseil d'État renvoie à ses observations et à son opposition formelle en raison de l'imprécision des termes « droit à long terme » au sens de l'article 1^{er}, point 4° du projet de loi. Par ailleurs, il suggère de mieux marquer la différence entre cette procédure simplifiée et la procédure « normale » en la faisant figurer dans un paragraphe séparé. On comprend qu'en raison de la

portée limitée du contrôle, se limitant à la vérification de la conformité de l'activité économique exercée avec le PAG et le PAP, seules des données sommaires sont nécessaires.

Paragraphe 3

Ce paragraphe décrit la procédure d'instruction du dossier. Comme le caractère incomplet du dossier ne peut résulter que dans l'absence des informations et pièces visées au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de reformuler le paragraphe 3, alinéa 2, première phrase, comme suit : « Si la demande est incomplète, il peut [...] ».

Le paragraphe 3, alinéa 3, fixe un délai de quinze jours à l'entreprise pour répondre à la « requête » du ministre lui demandant des informations ou documents jugés manquants. Outre l'emploi du terme « requête » qui semble ici inapproprié, la disposition ne précise pas à partir de quel moment le délai doit être compté : celui de l'envoi de la demande par le ministre ou celui de sa réception par l'entreprise ? Cette précision est d'autant plus importante que le ministre est susceptible de recevoir plusieurs demandes d'entreprises aux activités économiques similaires qu'elles entendent exercer dans la même zone d'activité. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue au motif de l'imprécision, source d'insécurité juridique.

En ce qui concerne le rejet du dossier en cas de non-réponse dans le délai légal, le Conseil d'État donne à considérer qu'en matière d'établissements classés la loi modifiée du 10 février 1999 a retenu la solution d'un rejet automatique de la demande, mais a prévu à l'article 9 que dans une telle hypothèse « la demande est considérée comme nulle et non avenue ».

Il y a lieu également de souligner que le paragraphe 3 fait référence à la clôture du dossier. Il s'agit d'un effet de la décision de rejet et non d'une décision en elle-même. En outre, le Conseil d'État rappelle que l'entreprise dispose contre la décision de rejet d'un recours devant les juridictions administratives, de sorte qu'il ne peut être question de « clôturer » le dossier qu'au plus tôt à l'expiration du délai pour former le recours et seulement si aucun recours n'est exercé. Le Conseil d'État suggère par conséquent de ne pas faire mention de la clôture du dossier.

Le paragraphe 3, alinéa 4, prévoit la poursuite automatique de la procédure si le ministre n'a pas demandé d'informations ou de documents complémentaires. Cette précision semble superflue, car ceci ressort déjà de l'alinéa 2. Il en est de même de la précision que le dossier est réputé complet. On ne retrouve pas de disposition similaire dans la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Le Conseil d'État suggère dès lors de supprimer le texte de l'alinéa 4.

Paragraphe 4

Au paragraphe 4, alinéa 2, le ministre dispose de deux moyens pour informer l'entreprise. Si la communication est faite par le moyen de la plateforme, la disposition ne précise pas que l'entreprise doit accuser réception de l'information. Il conviendrait de le préciser.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 complète le paragraphe 4. Le Conseil d'État suggère d'en faire l'alinéa 3.

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 prévoit que la commission d'admission doit rendre son avis dans un délai de 90 jours à partir de la réception de la demande. Le Conseil d'État constate cependant que la date de cette réception n'est pas connue, dès lors que le paragraphe 4, alinéa 2, ne fait mention que de la date de la transmission de la demande à la commission et non de celle de sa réception. Il demande de prévoir comme date de départ du délai de 90 jours, le jour de la transmission de la demande à la commission d'admission, à plus forte raison que c'est cette date qui est communiquée à l'entreprise par le ministre en vertu de l'article 8, paragraphe 4, alinéa 2, du projet de loi.

Paragraphe 7

Le paragraphe 7 prévoit que le ministre est tenu de se prononcer dans un délai de 120 jours suivant la transmission de la demande d'admission à la commission d'admission.

En ce qui concerne la formulation du texte, le Conseil d'État suggère de rédiger l'alinéa 1^{er} comme suit :

« Dans un délai [...], le ministre de l'Économie prend une décision motivée et la notifie à l'entreprise par lettre [...] ou par transmission électronique [...] sécurisée. »

Au paragraphe 7, alinéa 2, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que l'expression « sans délai » soit supprimée. En effet, les termes « sans délai » risquent de faire l'objet d'interprétations divergentes, voire même arbitraires, ouvrant ainsi la voie à une violation du principe d'égalité devant la loi, consacré par l'article 15 de la Constitution.

Paragraphe 8

Le paragraphe 8, qui fait application du principe du « silence vaut acceptation », vise le cas de l'absence de prise de décision par le ministre dans le délai imparti au paragraphe 7, alinéa 1^{er}. Le Conseil d'État ne s'oppose pas au principe de l'approbation tacite en tant que tel. Il faut néanmoins que le point de départ du délai et sa fin puissent être déterminés avec précision pour éviter toute insécurité juridique.

La formulation « silence du ministre » est impropre, voire imprécise : suffit-il au ministre de « sortir » de ce silence en signalant qu'il a besoin d'un délai complémentaire pour de ce fait allonger le délai et reporter le moment de sa décision ? Sous quelle forme cette communication doit-elle alors se faire ? Il s'agirait d'éviter que le ministre puisse prendre sa décision de refus tout à la fin du délai et la notifier seulement bien après l'expiration de celui-ci. Par conséquent, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique que les termes « En cas de silence du

ministre de l'Économie » soient remplacés par les termes « En l'absence de notification par le ministre de l'Économie de sa décision [...] ».

Par ailleurs, dans l'hypothèse où plusieurs entreprises adressent une demande d'admission pour une zone d'activités déterminée et que l'une se voit octroyer une autorisation d'installation par le ministre après approbation de sa demande d'admission, et que l'autre est titulaire d'une autorisation d'installation à la suite du silence du ministre pendant le délai qui lui est imparti pour statuer sur sa demande d'admission, hypothèse aboutissant à un conflit entre deux autorisations d'installation au regard du terrain public qui sera subséquemment mis à disposition de l'une ou de l'autre entreprise, le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de prévoir des dispositions encadrant cette hypothèse.

Paragraphe 9

Le paragraphe 9 concerne les hypothèses dans lesquelles l'entreprise ne remplit pas les conditions exigées après l'écoulement d'un délai de deux ans après avoir reçu l'autorisation d'installation conditionnelle ou suspensive. Les auteurs du projet de loi expliquent s'être inspirés de l'article 37, alinéa 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004, qui concerne la durée de validité de l'autorisation de bâtir. Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er}, points 3^o et 4^o, de la loi en projet.

Article 9

La disposition sous examen est relative à la procédure d'admission d'une entreprise dans une zone d'activités économiques communale et régionale. Le Conseil d'État constate qu'il s'agit d'une reprise du texte de l'article 8, adaptée à ces éléments en y ajoutant un paragraphe 7. Le Conseil d'État renvoie aux observations ainsi qu'aux oppositions formelles formulées à l'encontre de certaines dispositions de l'article qui précède et qu'il réitère en conséquence.

Le paragraphe 8 prévoit que la décision du conseil communal et du comité du syndicat est soumise à l'approbation de son autorité de tutelle. Le Conseil d'État estime qu'une telle approbation obligatoire par le ministre de l'Intérieur ne correspond plus au régime de tutelle allégé inscrit dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988¹⁴. Il suggère par conséquent de supprimer la référence à l'approbation par l'autorité de tutelle dans la disposition sous avis.

Au paragraphe 9, les auteurs prévoient l'application de la règle que le silence de l'administration vaut approbation au niveau respectivement du conseil communal et du comité du syndicat intercommunal. S'il est vrai que le texte ne fait que reprendre un mécanisme que l'article 8 a prévu pour l'autorité étatique compétente en matière d'autres zones d'activités économiques, il s'agit de la première fois qu'une décision implicite d'approbation d'une demande en cas d'absence de décision des organes compétents est introduite au niveau communal. Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de faire preuve de prudence en la matière et de prévoir dans la loi des

¹⁴ Telle que modifiée par la loi du 6 janvier 2023 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

délais réalistes permettant aux conseils communaux et au comité du syndicat d'examiner pleinement la demande et de prendre une décision éclairée.

Article 10

L'article 10 du projet de loi prévoit une procédure de mise à disposition de terrains « domaniaux » pour les entreprises disposant d'une autorisation conditionnelle pour une zone d'activité économique nationale, spécifique nationale ou spéciale. Cette disposition suit la logique selon laquelle l'autorisation conditionnelle serait déjà une autorisation administrative définitive octroyant des droits à l'entreprise. Or, comme souligné aux observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er}, points 3^o et 4^o, de la loi en projet, la décision d'autorisation d'installation conditionnelle du ministre n'est qu'une étape intermédiaire avant la réalisation de la condition, qui marque la fin de la procédure.

Concernant les « zones spéciales » visées à l'intitulé de l'article et au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses observations et réitère son opposition formelle formulée lors de l'examen de l'article 1^{er}, point 3^o du projet de loi.

Paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'État relève que l'expression « terrains domaniaux » n'est pas définie et suggère d'utiliser l'expression « terrains publics relevant de la propriété domaniale », à l'instar de l'article 11, paragraphe 1^{er}.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne la question de l'octroi d'une compétence conjointe à deux membres du Gouvernement. Il demande, sous peine d'opposition formelle, pour contrariété à l'article 92 de la Constitution, de supprimer dans le texte la référence à une décision conjointe du ministre de l'Économie et du Ministre ayant les Domaines de l'État dans ses attributions.

Paragraphes 2 à 4

Sans observation.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 concerne la possibilité pour le ministre de l'Économie d'autoriser, conjointement avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, la location de terrains publics.

Le Conseil d'État réitère son opposition formelle formulée à l'endroit d'une disposition similaire figurant au paragraphe 1^{er}. Il n'appartient pas au pouvoir législatif de s'immiscer dans l'organisation interne du Gouvernement.

Il convient de noter que cette attribution du ministre est indépendante de la procédure d'autorisation d'installation ou de la mise à disposition, et que seul l'impératif économique invoqué par l'entreprise requérante sera examiné dans ce cadre.

Article 11

L'article 11 est le pendant de l'article 10 pour les zones d'activités économiques régionales.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne la question de l'octroi d'une compétence conjointe à deux membres du Gouvernement. Il demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 92 de la Constitution, de supprimer dans le texte la référence à une décision conjointe du ministre de l'Économie et du ministre ayant les Domaines de l'État dans ses attributions.

Au paragraphe 2, la décision du conseil communal de mettre à disposition d'une entreprise titulaire d'une autorisation conditionnelle certains droits réels est soumise dans tous les cas à l'approbation de l'autorité de tutelle. Le Conseil d'État recommande de revoir ce texte à la lumière du régime d'approbation moins étendu mis en place par la loi du 6 janvier 2023 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. En ce qui concerne le syndicat, le Conseil d'État estime que cette compétence de mise à disposition de droits réels devrait être du ressort du comité du syndicat et non de son bureau. Il demande que le texte soit adapté en conséquence afin de garantir un parallélisme parfait entre le niveau communal et le niveau syndical. La même observation vaut également au paragraphe 6.

Article 12

L'article 12 a trait aux conditions générales de toute mise à disposition de terrains publics. Il s'agit, selon le commentaire des articles, de donner aux ministres de l'Économie et au ministre ayant les Domaines de l'État dans ses attributions la compétence commune de déterminer les conditions générales qui seront applicables aux contrats de mise à disposition de terrains. Les auteurs du projet de loi entendent ainsi que les ministres élaborent une sorte de contrat type qui sera applicable pour chaque type de transaction afin de préciser les dispositions du titre 3 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat.

En premier lieu, cette disposition soulève la question de la nature même de ces conditions générales types. Comme le soulignent les auteurs eux-mêmes, il n'est pas question de préciser dans ces conditions générales des dispositions spécifiques concernant l'activité et le projet économique qui font l'objet de l'autorisation d'installation. Les « conditions générales » ont donc une nature réglementaire.

Le Conseil d'État rappelle¹⁵ que la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement, pris individuellement ou dans leur ensemble lorsqu'ils forment le Gouvernement en conseil, d'un pouvoir réglementaire sous peine de violer l'article 47 de la Constitution, qui confère au seul Grand-Duc la

¹⁵ Avis n° 53.103 du 1er juin 2021 sur le projet de loi concernant la gestion durable des biens ruraux (doc. parl. n° 7310).

prérogative de conférer, sauf dans les matières réservées à la loi, un pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement, dans les cas qu'il détermine¹⁶.

En deuxième lieu, l'objet même de ces conditions générales pose la question de la limitation de l'autonomie communale, en ce qu'elles imposent aux communes une réglementation spécifique. Outre la question de principe de savoir si cette réglementation limite effectivement l'autonomie des communes, il se pose également la question si le contrôle des actes posés dans ce cadre par les communes par les ministres en cas de modification des « conditions générales » ne contrevient pas à l'article 127, alinéa 1^{er}, de la Constitution qui fait de la surveillance de la gestion communale une matière réservée à loi. À ce propos, le Conseil d'État¹⁷ rappelle que la Cour constitutionnelle lit l'article 127 de la Constitution conjointement avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale¹⁸ et qu'aux termes de l'article 8.1 de cette Charte, « tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi ». Dans ce contexte, la référence à la « loi » s'entend comme référence à la « loi formelle » et non pas matérielle¹⁹.

En troisième lieu, le Conseil d'État souligne le caractère imprécis des termes « conditions générales de la mise à disposition ». Les termes « conditions générales » renvoient encore abusivement à un concept de droit civil, et aux contrats d'adhésion qui les contiennent. Or, selon les articles 13-2, alinéa 1^{er}, et 14-2, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 22 octobre 2008, les droits d'emphytéose et de superficie, définis par l'article 1^{er}, point 9^o, du projet de loi en tant que « droits réels », sont constitués selon un titre constitutif qui « est revêtu de la forme notariale ou prend la forme d'un acte administratif ». Les termes « conditions générales » sont impropres à refléter cette alternative et donnent à penser que la constitution de ces « droits réels » au sens du dispositif sous revue nécessite toujours un contrat. En outre, la formulation « conditions générales de la mise à disposition » donne à penser que c'est tout le processus de mise à disposition qui peut être réglementé ou précisé, en ce compris la procédure de mise à disposition de terrains publics communaux par les communes et syndicats de communes, ce qui est contraire à l'autonomie communale pour le motif précité. La formulation visée est donc source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État doit, en conséquence des développements qui précèdent, au motif de la violation des articles 47 et 127 de la Constitution, ainsi que de la violation du principe de sécurité juridique, s'opposer formellement à la disposition sous avis.

¹⁶ Arrêt n° 1/98 du 6 mars 1998 de la Cour constitutionnelle et arrêts nos 4/98, 5/98 et 6/98 du 18 décembre 1998 de la Cour constitutionnelle (Mém. A – n° 19 du 18 mars 1998, p. 254 et n° 2 du 18 janvier 1999, pp. 15 à 17).

¹⁷ Avis du Conseil d'État n° 60.105 du 16 juillet 2021, sur le projet de règlement grand-ducal portant modification : 1° du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux ; [...], p. 2.

¹⁸ Cour constitutionnelle, arrêt n° 00156 du 13 novembre 2020, Mém. A – n° 918 du 20 novembre 2020 ; Arrêt n° 00157 du 13 novembre 2020, Mém. A – n° 919 du 20 novembre 2020.

¹⁹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 00131 du 8 décembre 2017, Mém. A – n° 1042 du 12 décembre 2017, voir aussi le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 septembre 1985, Conseil de l'Europe, série des traités européens- n° 122, p. 8.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} énonce la règle de détermination par deux ministres des conditions générales. Le Conseil d'État renvoie à ces considérations générales quant à la question de la compétence conjointe et aux observations ci-avant au sujet de cette délégation par la loi d'un pouvoir réglementaire à des ministres dans le cadre d'une matière réservée à la loi et au sujet de la formulation imprécise « conditions générales de la mise à disposition ». Par conséquent le Conseil d'État doit s'y opposer formellement pour ces motifs.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 énonce les différents aspects qui seront traités dans les « conditions générales ». À ce titre, il faut soulever que le commentaire de la disposition fournit des détails qu'il serait préférable d'inclure dans la loi, par exemple la durée maximale et minimale de la mise à disposition prévue au point 1^o et les conditions de la cession (point 5^o) et la rétrocession (point 6^o).

En raison du caractère réglementaire des « conditions générales », le Conseil d'État relève que même si cette disposition figurait dans un règlement grand-ducal, la question des sanctions visées au point 7^o devrait en tout état de cause être plus amplement développée afin de se conformer aux prescrits de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 rend les « conditions générales » obligatoires et ne permet de dérogation qu'avec l'autorisation préalable des ministres. Le Conseil d'État renvoie sur cette question de compétence conjointe à ses considérations générales et sur la question l'autonomie communale aux développements ci-dessus. Il doit dès lors s'y opposer formellement.

Article 13

L'article 13 concerne les « contributions et subventions » financières que peuvent accorder aux communes et aux syndicats de commune les ministres de l'Économie et des Finances sur décision conjointe et dont les « modalités de fixation de paiement, et de remboursement » sont arrêtées dans une convention conclue entre les ministres et la commune ou le syndicat bénéficiaire.

Le Conseil d'État donne à considérer que si les contributions et subventions sont versées pour plus d'un exercice budgétaire, elles constituent des charges pour le budget de l'État pour plus d'un exercice et à ce titre relèvent des matières réservées à la loi par l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution. D'après l'arrêt n° 177/23 du 3 mars 2023 de la Cour constitutionnelle²⁰, l'article 32, paragraphe 3, devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige que dans ces matières « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant

²⁰ Cour constitutionnelle, arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

appelé à figurer dans la loi. ». Le Conseil d'État doit, par conséquent, s'opposer formellement à la disposition sous avis et exige que les conditions d'octroi et la contribution de la part de l'État soient déterminées par la loi en projet.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales sur la contrariété des compétences conjointes de ministres à l'article 92 de la Constitution ainsi qu'à ses observations à l'endroit de l'article 3. Il demande par conséquent, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 92 de la Constitution, de supprimer dans le texte toute référence à une décision conjointe de ministres.

Article 14

L'article 14 du projet de loi formule une disposition transitoire dans l'optique que, selon le droit en vigueur, des demandes en admission dans les zones d'activités économiques sont adressées aux autorités administratives concernées. Or, une procédure telle que celle prévue par la loi en projet crée une situation juridique toute autre²¹, qui ne peut pas être comparée à celle existant actuellement sous l'empire de la loi précitée du 27 juillet 1993. Cette dernière ne prévoit pas de procédure d'admission au sens de la loi en projet. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous avis au motif de son incohérence, source d'insécurité juridique.

Article 15

L'article 15 du projet de loi prévoit l'abrogation de la loi précitée du 27 juillet 1993. Comme relevé dans ses considérations générales, le Conseil d'État recommande d'abroger également la loi modifiée du 28 juillet 1973 ayant pour objet 1. de stimuler l'expansion économique 2. d'aménager la loi du 5 août 1967 portant renouvellement et modification de la loi du 2 juin 1962 ayant pour but 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, qui est toujours en vigueur.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La nature des groupements d'articles ainsi que les intitulés de chapitres sont à rédiger avec une majuscule au premier substantif seulement. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} doit se lire comme suit :

« Chapitre 1^{er} – Définitions et objectifs ».

Les formules « une ou plusieurs », « du ou des », « le ou les », et « un ou plusieurs », ainsi que les formules similaires, sont à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

²¹ « [...] Les situations juridiques nées sous l'empire de la législation ou de la réglementation ancienne et qui sont régulièrement acquises avant l'entrée en vigueur des prescriptions nouvelles ne sont pas affectées par la norme nouvelle et ne nécessitent par conséquent pas de régime transitoire (C. adm., arrêt du 7 juillet 2015, n° 36074C) . Le principe de non-rétroactivité protège en effet, sauf disposition expresse contraire, les droits acquis existant à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle norme (C. adm., arrêt du 2 décembre 2008, n° 24401C) [...] », Marc Besch, *op. cit.*, p. 594, n° 785.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Il y a lieu de remplacer les termes « d'aviser » par ceux de « de donner son avis sur », étant donné que l'emploi du verbe « aviser » dans ce contexte est dépourvu de sens. Cette observation vaut également pour l'emploi des termes « favorablement avisé ».

Intitulé

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci. Partant, l'intitulé du projet de loi sous examen est à reformuler comme suit :

« Projet de loi concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones ».

Article 1^{er}

Au point 1^o, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Cette observation vaut également pour le point 17^o et l'article 7, paragraphe 4. Par ailleurs, le Conseil d'État signale qu'il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Au point 3^o, il est suggéré d'écrire « jusqu'à ce que l'entreprise ~~est~~ soit propriétaire d'un terrain privé [...] et ~~a~~ ait obtenu toutes autres autorisations [...] ».

Au point 4^o, le Conseil d'État propose de supprimer la virgule après les termes « autres autorisations » et celle après les termes « ou approbations ».

Au point 6^o, les guillemets fermants sont à déplacer avant le deux-points. Cette observation vaut également pour les points 8^o, 11^o, 12^o, 13^o, 17^o, 18^o et 24^o.

Au point 9^o, il faut citer correctement l'intitulé de citation de l'acte visé, pour écrire « loi modifiée du 22 octobre 2008 portant sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat ».

Au point 10^o, il y a lieu de supprimer la virgule avant les termes « Code de commerce ».

Au point 12^o, les chiffres romains minuscules sont à remplacer par des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ...

Au point 15^o, les compétences des membres du Gouvernement prennent une majuscule à la première lettre, pour écrire « ayant la Politique industrielle ».

et la Politique de développement et de diversification économiques dans ses attributions ».

Article 2

Au point 1^o, lettre b), le terme « qui » y figure une fois de trop et est à supprimer.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, il convient d'écrire « Il met à disposition [...] ».

Le paragraphe 2, alinéa 4, est à terminer par un point final. Cette observation vaut également pour le paragraphe 3, alinéa 2.

Article 4

Au paragraphe 4, deuxième phrase, il y a lieu d'écrire correctement « commission d'admission » et « voix consultative » sans trait d'union.

Article 7

Au paragraphe 2, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que la formulation en question est à revoir.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il faut écrire correctement « son collège des bourgmestre et échevins ». Par ailleurs, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « paragraphe 1^{er} ».

Article 8

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 1^o, il faut écrire « de l'État membre de l'Union européenne ».

Article 10

Au paragraphe 2, il convient d'écrire « Avec l'information [...] ». Cette observation vaut également pour l'article 11, paragraphe 3.

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il est suggéré d'écrire « En cas de demande de prorogation [...], l'entreprise soumet sa demande auprès du ministre [...] ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 11, paragraphe 5, alinéa 1^{er}.

Article 11

Au paragraphe 2, il est suggéré d'écrire « ou les terrains sur lesquels la commune s'est vu concéder ».

Article 12

Au paragraphe 3, alinéa 2, il est suggéré d'écrire « demande de suppression et de modification » et à l'alinéa 3, « demande de suppression ou modification ».

Chapitre 4

L'intitulé du chapitre sous revue est à adapter, étant donné que les dispositions abrogatoires précèdent les dispositions transitoires, pour écrire :
« **Chapitre 4 – Dispositions abrogatoires et transitoires** ».

Articles 14 et 15 (15 et 14, selon le Conseil d'État)

Suite à l'observation ci-avant, l'ordre des articles sous revue est à inverser.

À l'article 14 (15 selon le Conseil d'État), il convient d'écrire « Les demandes d'admission ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 27 février 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz