

**Projet de règlement grand-ducal**

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

---

**Avis du Conseil d'État**

(13 mai 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 14 janvier 2025, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires intérieures.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, le texte coordonné du règlement grand-ducal qu'il s'agit de modifier, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 24 mars 2025.

**Considérations générales**

Le projet de règlement grand-ducal sous examen entend modifier le règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Il tire sa base légale des articles 9 et 29*bis* de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, cette dernière étant elle-même en cours de modification<sup>1</sup>.

Les modifications envisagées par le règlement grand-ducal en projet concernent les dispositions applicables aux zones d'activités économiques, aux zones de parc urbain et au nombre d'emplacements de stationnement minimal pour les logements abordables.

**Examen des articles**

**Article 1<sup>er</sup>**

L'article sous examen remplace l'article 11 du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017. Il prévoit la création d'une zone d'activités économiques communale unique en supprimant la distinction entre les zones d'activités économiques communales de type 1 et celles de type 2.

---

<sup>1</sup> Projet de loi modifiant : 1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 2° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (doc. parl. n° 8481, CE n° 62.039).

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, énumère les activités pouvant y être exercées à titre principal, en regroupant les activités précédemment admises dans les zones de type 1 et de type 2.

L'article énonce, dans les alinéas suivants, une série d'activités susceptibles d'être autorisées sous réserve du respect de certaines conditions qui varient selon la catégorie des activités concernées. Ces activités peuvent être autorisées :

- soit parce qu'elles sont accessoires et complémentaires à une des activités principales (paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 3) ;
- soit parce qu'elles sont admissibles au vu des caractéristiques ou particularités de la zone (paragraphe 2) ;
- soit parce qu'elles servent majoritairement les besoins de la zone ou le développement des activités principales (paragraphe 3).

La distinction exacte entre les différents types d'activités visées et la signification exacte des conditions liées à leur autorisation s'avère parfois difficile à établir, en raison du caractère générique des termes employés.

Quelle est, en effet, la délimitation entre les activités principales visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, les activités industrielles visées au paragraphe 2 et les activités de vente de détail et de prestations de services mentionnées au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 3, et au paragraphe 3 ? Qu'en est-il de la distinction entre, d'une part, les activités industrielles légères de production, d'assemblage et de transformation énumérées au paragraphe 1<sup>er</sup> et, d'autre part, les activités industrielles de production, d'assemblage et de transformation visées au paragraphe 2 ?

Le libellé proposé risque de faire l'objet d'interprétations divergentes et est partant source de confusion et d'insécurité juridique. Il en va de même pour ce qui est des critères permettant d'apprécier si une activité peut être considérée comme « accessoire » par rapport à une activité principale au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 3, ou, au paragraphe 3, si elle « sert majoritairement au développement de la zone ».

Les différents types d'activités et critères de distinction sont toutefois décrits de manière plus détaillée dans le commentaire des articles.

Le Conseil d'État suggère dès lors aux auteurs du projet de règlement grand-ducal d'intégrer les précisions figurant dans le commentaire des articles directement, sous forme de définitions, dans le dispositif du projet de règlement grand-ducal. À défaut, la disposition sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Enfin, le Conseil d'État relève que l'article 7 du règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » renvoie aux zones d'activités économiques communales de type 1. Il suggère de saisir l'opportunité du projet de règlement grand-ducal sous examen pour procéder sur ce point à l'adaptation corrélative du règlement grand-ducal précité du 10 février 2021.

## Article 2

Sans observation.

## Article 3

L'article sous examen entend remplacer l'article 13 du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017 relatif aux zones d'activités économiques régionales.

En ce qui concerne les activités et prestations de service y autorisées en vertu des paragraphes 2 et 4, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'article 1<sup>er</sup>. Il réitère, en conséquence, sa demande d'inscrire les définitions contenues dans le commentaire des articles directement dans le dispositif du projet de règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État relève ensuite que le règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017 prévoit que les zones d'activités économiques régionales sont gérées par des syndicats intercommunaux. À l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, nouveau, le texte en projet introduit la possibilité que, en l'absence d'un tel syndicat, la gestion de ces zones puisse être assurée soit par l'État, soit conjointement par un syndicat intercommunal et l'État.

Il est rappelé qu'en matière d'exécution des lois, le pouvoir réglementaire ne saurait en étendre ou restreindre la portée. En confiant à l'État la possibilité de gérer des zones d'activités économiques régionales, alors que la loi censée servir de base légale au règlement grand-ducal en projet confie l'aménagement communal aux communes uniquement et ne prévoit pas la possibilité pour l'État d'intervenir dans la gestion des zones y figurant, l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup> nouveau, dépasse le cadre de sa base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

## Articles 4 et 5

En ce qui concerne les activités et prestations de service y autorisées en vertu des paragraphes 2 et 4, le Conseil d'État renvoie à ses observations émises à l'article 1<sup>er</sup> et demande partant d'inscrire les définitions contenues dans le commentaire des articles dans le dispositif du règlement grand-ducal.

## Articles 6 à 10

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observation préliminaire

Le Conseil d'État constate une multitude de fautes de ponctuation et plus particulièrement en ce qui concerne le placement incorrect des virgules. Il se dispense de relever les endroits pertinents de façon détaillée et demande aux auteurs de procéder aux redressements qui s'imposent.

## Observations générales

Il est signalé que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont systématiquement à séparer par des virgules.

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, par exemple, à l'article 3, à l'article 13, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, deuxième phrase, dans sa teneur proposée, il convient de remplacer le terme « pourra » par le terme « peut ».

## Préambule

Le deuxième visa relatif aux avis des organes consultatifs est à adapter pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

## Article 1<sup>er</sup>

À l'article 11, paragraphe 2, point 2<sup>o</sup>, dans sa teneur proposée, aux termes « point 1<sup>er</sup> », les lettres « er » figurant en exposant sont à remplacer par un exposant « ° », pour écrire « point 1<sup>o</sup> ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 1<sup>er</sup>, à l'article 11, paragraphe 5, dans sa teneur proposée, et pour l'article 5, à l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, première phrase, dans sa teneur proposée, où le point figurant après le numéro du point auquel il est fait référence est à remplacer par un exposant « ° ».

## Article 3

À l'article 13, paragraphe 2, point 3<sup>o</sup>, il est suggéré de remplacer les termes « telles que définies par » par les termes « au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point 28 de ». Cette observation vaut également pour les articles 4 et 5 du règlement au projet, aux articles 14 et 15, dans leur teneur proposée.

À l'article 13, paragraphe 3, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'écrire correctement « s'ils servent ».

## Article 5

À l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, première phrase, dans sa teneur proposée, les termes « de ce paragraphe » sont à supprimer pour être superfétatoires.

## Article 6

À la phrase liminaire, il est suggéré de remplacer les termes « À la suite de l'article 23 du même règlement, sous la section 1<sup>re</sup>, » par les termes « Après l'article 23 du même règlement, sous le chapitre 2, section 1<sup>re</sup>, ».

À l'article 23*bis*, à insérer, il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « Art. » et le numéro d'article « 23*bis* ».

Article 8 (9 selon le Conseil d'État)

L'ordre des articles 8 et 9 est à inverser, étant donné qu'il y a lieu de suivre l'ordre de la numérotation du dispositif qu'il s'agit de modifier.

À la phrase liminaire, il convient d'ajouter les termes « du même règlement » après ceux de « L'annexe I ».

L'annexe à remplacer est à entourer de guillemets.

À l'annexe à remplacer, à la ligne « Zones mixtes (art.9) », il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « art. » et le chiffre « 9 ».

Les termes « Annexe I (*suite*) : Légende-type du plan d'aménagement général » sont à supprimer.

L'article sous examen est à terminer par un point final.

Article 9 (8 selon le Conseil d'État)

À la phrase liminaire, il y a lieu de remplacer les termes « troisième paragraphe nouveau » par les termes « paragraphe 3 nouveau ».

À l'article 39, paragraphe 3, à insérer, les termes « règlement de » en trop après les termes « l'entrée en vigueur du » sont à supprimer. Par ailleurs, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 13 mai 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes