

N° 8449⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018
concernant la protection de la nature et des ressources
naturelles, portant modification de la loi du 23 août
2023 sur les forêts et portant modification de la loi
modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement
communal et le développement urbain**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(23.5.2025)

Les amendements gouvernementaux sous avis (ci-après les « Amendements ») poursuivent deux objectifs principaux. Premièrement, ils apportent des modifications au projet de loi n°8449 (ci-après le « Projet initial ») afin de transposer des dispositions de la directive (UE) du 18 octobre 2023 relative à la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (ci-après, la « Directive RED III »). Deuxièmement, ils proposent des mesures de simplification élaborées lors de la table ronde logement. Dans son avis sur le Projet initial du 25 novembre 2024, la Chambre de Commerce saluait les mesures de simplification adoptées.

En bref

- La Chambre de Commerce prend note de la transposition de la directive européenne 2023/2413 en matière d'énergies renouvelables et salue la volonté de mettre en œuvre des mesures de simplification administrative.
- Elle suggère de revoir la liste d'espèces profitant d'une protection nationale.
- Elle estime inefficace la duplication des étapes en matière de recevabilité et de complétude du dossier.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis, sous réserve expresse de la prise en compte de ses commentaires.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les Amendements sous avis font partie d'un paquet de quatre textes législatifs ayant deux priorités majeures :

- **la transposition de la directive (UE) 2023/2413** du 18 octobre 2023 relative à la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (Directive RED III), qui vise à accélérer le déploiement des énergies renouvelables dans le cadre des objectifs européens de neutralité climatique ;
- **la simplification et l'accélération des procédures administratives** en matière de construction, dans une logique de modernisation de l'action publique et de soutien à l'activité économique.

Ce paquet législatif comprend :

1. le projet de loi n°8507¹ modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;

¹ Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés

2. le projet de loi n°8508² modifiant la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement ;
3. le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement du 15 mai 2018 établissant les listes de projets soumis à une évaluation des incidences³ ;
4. les amendements gouvernementaux sous avis au projet de loi n°8449⁴ portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, portant modification de la loi du 23 août 2023 sur les forêts et portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Ces textes traduisent la volonté du législateur de **créer un environnement juridique plus prévisible et plus favorable à l'investissement**, en particulier pour les projets liés à la transition énergétique. Parmi les leviers introduits figurent :

- l'instauration de **délais contraignants** pour l'instruction des autorisations ;
- la reconnaissance du principe du « **dossier réputé complet** » en cas de silence de l'administration endéans un certain délai ;
- la clarification des cas de **dispense ou de procédure allégée** via des seuils dits « d'insignifiance ».

En toile de fond, ce paquet s'inscrit dans les travaux des groupes interministériels « Logement » et « Einfach – Séier – Erneierbar », qui visent à conjuguer transition écologique, efficacité administrative et dynamisme économique.

De manière générale, en transposant des dispositions de la directive RED III, les Amendements sous avis visent à contribuer à la mise en place d'un cadre réglementaire favorisant le déploiement de projets d'énergie renouvelable. Ce dernier est crucial pour à la fois réduire la dépendance de l'Europe aux importations d'énergie, et atteindre les objectifs climatiques en 2050. Actuellement, les entreprises européennes sont confrontées à des prix de l'énergie très élevés, ce qui pourrait les pousser à se délocaliser vers des régions offrant des prix énergétiques beaucoup plus bas. Il est donc primordial de garantir des prix plus compétitifs pour les entreprises, notamment via la production d'énergies renouvelables.

En sus de la transposition de la Directive RED III, les Amendements sous avis visent à introduire plusieurs mesures de simplification administrative en vue d'accélérer les procédures d'autorisations administratives, ce que la Chambre de Commerce salue. Toutefois, elle remarque que certains éléments qui sont censés simplifier les procédures administratives, mériteraient d'être revus.

Concernant la présomption d'intérêt public majeur

L'**amendement 6** prévoit que les installations pour la production d'énergie renouvelable, le raccordement au réseau, ainsi que le stockage sont présumés relever de l'intérêt public majeur. La présomption d'intérêt public majeur s'applique essentiellement dans trois cas de figures :

- quand le projet est localisé dans une zone de protection Natura 2000 ;
- quand le projet porte atteinte à l'intégralité de la zone Natura 2000 et serait en principe interdit ;
- et, par dérogation à cette interdiction, et si c'est dans l'intérêt de la protection de l'intérêt public majeur, le projet peut être autorisé s'il est assorti de mesures compensatoires sur base de calcul d'éco-points.

L'application de la présomption d'intérêt public majeur se fait donc d'une manière très spécifique, dans un cas particulier de dérogation des zones Natura 2000. Toutefois, la Chambre de Commerce constate que la Directive RED III autorise une application plus large de cette présomption dans son article 16^{septies} et autorise les Etats Membres à appliquer cette présomption pour l'examen de toutes les autorisations requises pour un projet renouvelable. Par conséquent, la Chambre de Commerce propose d'appliquer cette présomption de manière plus large tel que prévue par la Directive RED III.

² Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés

³ Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce

⁴ Lien vers les amendements gouvernementaux sur le site de la Chambre des Députés

Concernant les biotopes protégés

Dans le Projet initial, la liste de biotopes protégés a été réduite dans un souci de simplification, ce que la Chambre de Commerce avait salué. Toutefois, elle remarque que certains biotopes bénéficient encore du statut protégé au niveau national, alors qu'ils ne le sont pas au niveau européen.

La Chambre de Commerce comprend que cette protection est due à une spécificité nationale, mais elle estime qu'une revue régulière des listes de biotopes protégés pourrait être opportune pour identifier si les protections nationales plus strictes demeurent justifiées au regard des évolutions de la faune et de la flore, ainsi que des objectifs en matière de développement des énergies renouvelables.

Concernant la recevabilité du dossier

L'**amendement 8** introduit un nouvel article 59bis dans la Loi nature, concernant la procédure d'instruction d'une demande d'autorisation. Ce dernier intègre désormais les notions du dossier « recevable » et du dossier « complet » dans le cas du silence de l'administration. Concrètement, l'autorité dispose de 15 jours suivant la réception du dossier de demande pour déclarer le dossier recevable. Pour être jugé en tant que tel, le dossier doit comporter les informations requises à l'article 59, paragraphe 1 de la Loi nature. En l'absence de réponse endéans le délai prévu de la part de l'Administration de la nature et des forêts, le dossier est réputé comme étant recevable.

L'Administration de la nature et des forêts dispose ensuite d'un délai de 30 jours pour les projets d'énergie renouvelable situés dans des zones d'accélération et de 45 jours pour les projets d'énergie renouvelable, en dehors des zones d'accélération pour indiquer si le dossier est complet. Pour le reste des projets, elle dispose d'un délai de 90 jours. Contrairement à l'étape précédente portant sur la recevabilité du dossier, ici, aucune conséquence n'est prévue en cas de silence de l'administration. Bien que le délai raccourci de 45 jours à cette deuxième étape favorise les dossiers renouvelables par rapport aux autres, la Chambre de Commerce ne comprend pas l'intérêt de cette duplication des étapes : alors qu'un dossier serait réputé recevable en première étape, l'administration garde la possibilité, en deuxième étape, de déclarer le dossier incomplet – et ce sans conséquence si elle ne répond pas, ce qui ne résout donc pas le problème d'insécurité juridique pour le porteur du projet.

La Chambre de Commerce y voit plusieurs problèmes :

Premièrement, elle estime que la différence entre un dossier recevable et un dossier complet n'est pas claire. Un dossier recevable, voire irrecevable, d'après le premier paragraphe de l'article 59bis des Amendements est défini comme suit : « *Une demande est déclarée irrecevable si les documents visés à l'article 59, paragraphe 1er, font défaut ou si la demande comporte des indications ou pièces qui se contredisent.* », mais la définition d'un dossier complet, voire la distinction entre un dossier complet et un dossier recevable ne ressort pas de l'article 4. Par conséquent, il est **recommandé d'ajouter ces définitions quant au dossier complet, afin d'éviter toute confusion et de garantir une sécurité juridique**. Dès lors, la Chambre de Commerce estime que si cette différence claire n'existe pas, il faudrait éliminer une des deux étapes, qui ressemble plutôt à une duplication d'étapes sans valeur réelle pour le porteur du projet. Alors qu'un dossier peut être réputé recevable en première étape, l'administration garde la possibilité de déclarer le dossier incomplet.

Deuxièmement, l'étape d'examen du caractère complet du dossier n'est pas assortie du principe de « silence vaut accord », donc en cas d'absence de réponse de la part de l'administration à cette étape, le porteur du projet n'a pas de vue sur le caractère complet de son dossier.

La Chambre de Commerce note néanmoins que l'introduction du principe de « silence vaut accord » devrait se faire dans les mois à venir. Selon sa compréhension, les Amendements sous avis se limitent à introduire les délais pour introduire le dossier pour l'installation d'énergies renouvelables et le gouvernement a annoncé que l'introduction du principe de « silence vaut accord » au niveau des autorisations devrait s'effectuer vers fin 2025⁵. La Chambre de Commerce insiste sur l'importance de l'introduction de ce principe dans les meilleurs délais.

⁵ Lien vers la présentation gouvernementale « *Méi, a méi séier bauen – la simplification administrative en marche* » du 10 janvier 2025.

Troisièmement, le délai global de 60 jours pour déclarer un dossier de projet d'énergie renouvelable complet ou non (15 jours pour le caractère recevable + 45 jours pour le caractère complet) ne semble pas en accord avec les dispositions de l'article 16(2) de la Directive RED III, qui prévoient que l'autorité compétente doit se déclarer sur le caractère complet ou non du dossier dans un délai de 45 jours (hors zones spéciales). La Chambre de Commerce **invite à s'aligner avec les dispositions de l'article 16(2) de la Directive RED III afin d'éviter des retards supplémentaires dans les procédures d'installation de projets d'énergie renouvelable.**

Concernant la procédure d'examen préalable

L'**amendement 5** prévoit l'examen préalable de projets se situant dans une zone d'accélération d'énergies renouvelables ou dans une zone destinée aux infrastructures de réseau et de stockage jugées nécessaires à l'intégration de l'énergie renouvelable dans le système électrique.

Les projets d'énergie renouvelable, situés dans ces zones spéciales, ne sont pas soumis à une évaluation d'incidences sur l'environnement (ci-après « EIE »), étant donné qu'il s'agit d'un des principaux intérêts de ce type de zones. Toutefois, il se peut que certains projets situés dans ces zones soient soumis à un examen préalable dans le cas où ils sont fortement susceptibles d'entraîner une incidence négative notable qui n'a pas été prévue lors de la désignation des zones.

Or, les zones d'accélération des énergies renouvelables ou les zones destinées aux infrastructures présentent l'avantage de ne pas nécessiter une EIE pour les projets d'énergie renouvelable situés dans ces zones. Elles sont justement prévues pour accueillir de tels projets.

Pourtant, selon le nouvel article 32bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (ci-après, la « Loi nature »), concernant les déclarations de travaux, et introduit par l'**amendement 8**, l'exemption de l'exigence d'une EIE serait uniquement accordée si :

- (i) Les mesures d'atténuation et de réduction des incidences négatives sur l'environnement prévues pour ces zones spécifiques sont respectées. La Chambre de Commerce attire l'attention sur la nécessité de définir de manière très précise, claire, et proportionnée les mesures d'atténuation et de réduction des incidences dans les zones spéciales, sans quoi l'intérêt d'y développer un projet sera quasi nul vu que cela ne sera pas plus simple qu'en dehors de ces zones.
- (ii) La procédure d'examen préalable n'a pas décelé d'incidence négative sur l'environnement non prévue lors de la désignation des zones spéciales : la désignation de telles zones sert justement à y prévoir les incidences de projets renouvelables spécifiques sur l'environnement. Si ceci peut faire l'objet d'une nouvelle revue à chaque projet, l'intérêt de ces zones s'en trouve neutralisé.

La procédure d'examen préalable introduit également la duplication d'étapes avec une différenciation entre dossier recevable et dossier complet. La Chambre de Commerce renvoie à ses commentaires au point précédent.

La Chambre de Commerce propose de limiter la procédure d'examen préalable à des cas exceptionnels ou d'une gravité particulière, et de supprimer l'étape d'examen de la recevabilité du dossier pour créer une seule étape d'examen du caractère complet du dossier, dans un délai de 30 jours pour les projets renouvelables, avec « *silence vaut dossier complet* » dans le cas où l'administration ne se prononce pas dans ledit délai.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis, sous réserve expresse de la prise en compte de ses commentaires.