

N° 8675

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;**
- 2° de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie**

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE ET DES TRAVAUX PUBLICS

(02.07.2026)

La Commission se compose de : Mme Corinne CAHEN, Présidente-Rapporteur ; Mme Francine CLOSENER, M. Yves CRUCHTEN, Mme Claire DELCOURT, M. Emile EICHER, M. Félix EISCHEN, M. Paul GALLES, M. Marc GOERGEN, M. Gusty GRAAS, M. Marc HANSEN, M. Michel LEMAIRE, M. Marc LIES, Mme Mandy MINELLA, M. Meris SEHOVIC, M. Charles WEILER, Membres.

I. Antécédents

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 22 décembre 2025 par la Ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, des textes coordonnés (extraits), d'une fiche financière, d'un check de durabilité ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact « mesures législatives, réglementaires et autres ».

Le Conseil d'État a donné son avis en date du 3 février 2026.

Lors de sa réunion du 26 février 2026, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics (ci-après « la commission parlementaire ») a examiné le projet de loi ainsi que l'avis précité. Au cours de la même réunion, Mme Corinne Cahen a été désignée comme Rapporteur.

Une lettre d'amendement parlementaire est parvenue au Conseil d'État en date du 3 mars 2026.

La Chambre de Commerce a émis un avis en date du 9 mars 2026.

Le Conseil d'État a rendu un avis complémentaire en date du 27 mars 2026.

La commission parlementaire a analysé l'avis complémentaire, ainsi que l'avis de la Chambre de Commerce dans sa réunion du 11 juin 2026.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 2 juillet 2026.

II. Objet du projet de loi

Le projet de loi n°8675 vise à permettre, sous certaines conditions, l'implantation d'installations de panneaux photovoltaïques dans les zones non aedificandi (ZNA) le long de la grande voirie, afin de mobiliser des surfaces supplémentaires pour le développement des énergies renouvelables. À cette fin, il modifie la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, ainsi que la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie.

III. Considérations générales

Le projet de loi s'inscrit dans l'objectif d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, conformément à l'accord de coalition et au Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC). Le PNEC prévoit notamment de porter la part des énergies renouvelables à 37 % de la consommation finale d'énergie à l'horizon 2030, avec le double objectif de décarboner l'économie et de réduire la dépendance du pays aux importations d'énergie.

Lors de la consultation nationale « Einfach – Séier – Erneierbar » (i.e., ESE; « Energiedesch »), les ZNA situées le long de la grande voirie ont été identifiées comme des surfaces présentant un potentiel pour le développement d'installations photovoltaïques. Une étude de faisabilité a ensuite confirmé l'existence d'un potentiel théorique significatif pour l'implantation de telles installations le long du réseau autoroutier luxembourgeois, y compris dans les ZNA. Dans ce contexte, la mesure 23 de la consultation ESE prévoit une adaptation du cadre légal applicable aux ZNA afin de permettre la mobilisation de ce potentiel.

L'étude de faisabilité a évalué un potentiel théorique de 711 MW pour les surfaces situées jusqu'à 100 mètres du bord extérieur des autoroutes. L'intégration des ZNA de 25 mètres le long des autoroutes permettrait de mobiliser un potentiel supplémentaire de 109 MW, soit un gain d'environ 15 %.

Le projet de loi vise dès lors à adapter le cadre légal applicable aux ZNA afin d'autoriser, sous certaines conditions, l'implantation de panneaux photovoltaïques dans les bandes de 25 mètres le long de la grande voirie ainsi que dans les bandes de 15 mètres le long

des contournements d'agglomérations et des tronçons de route reliant un échangeur à la voirie normale de l'État.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles et aux documents parlementaires.

IV. Avis

Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État a émis un premier avis le 3 février 2026 et un avis complémentaire en date du 27 mars 2026.

Le Conseil d'État note que le texte vise à autoriser l'implantation d'éléments d'installations de panneaux photovoltaïques dans les ZNA, à condition qu'ils soient facilement réversibles, qu'ils soient fixés dans le sol par « enfoncement » et qu'ils n'aient pas de « fondements ». Il considère que la notion d'éléments « facilement réversibles » est suffisamment claire au regard du contexte.

Par contre, le Conseil d'État s'interroge sur l'utilité des définitions introduites à l'article 2, alors que ces notions ne sont pas reprises dans le texte de la loi.

La commission parlementaire ayant supprimé l'article 2 du projet de loi à la suite de ces observations, le Conseil d'État n'a pas formulé de commentaires supplémentaires dans son avis complémentaire.

Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce a émis son avis le 9 mars 2026.

La Chambre de Commerce recommande de préciser la notion d' « installation facilement réversible » afin d'assurer une sécurité juridique suffisante aux porteurs de projets. De même, elle considère utile que, le cas échéant, les fondations en béton autorisées à titre exceptionnel devraient être intégralement démantelées lors de la cessation de l'exploitation de l'installation.

En outre, la Chambre de Commerce remarque que la précarité juridique est susceptible d'avoir un impact sur la rentabilité économique des projets photovoltaïques envisagés dans ces zones et recommande que le projet sous référence prévoie des mécanismes assurant une visibilité financière minimale aux porteurs de projets.

V. Commentaire des articles

Intitulé

Dans ses observations d'ordre légistique, le Conseil d'État estime que pour caractériser l'énumération des actes à l'intitulé, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant

« ° » 1°, 2°, 3°, ... Par ailleurs, chaque élément de l'énumération se termine par un point-virgule, sauf le dernier.

Selon la Haute Corporation, il convient dès lors de reformuler l'intitulé comme suit :

« Projet de loi portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;
- 2° de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie ».

La commission parlementaire décide de reprendre la suggestion d'ordre légistique du Conseil d'État.

Article 1^{er}

L'article 5 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes est modifié afin d'autoriser, sous certaines conditions, l'installation de panneaux photovoltaïques dans les zones non aedificandi, à savoir la bande de 25 mètres le long des axes routiers de la grande voirie ainsi que la bande de 15 mètres le long des contournements d'agglomérations et des tronçons reliant un échangeur à la voirie normale de l'État. Cette modification s'inscrit dans les objectifs du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), de l'accord de coalition et de la consultation nationale ESE. Seule la partie réversible des installations est concernée, à l'exclusion des postes de transformation et des aires de travail ou de stockage.

Ni le Conseil d'État ni la commission parlementaire ne formulent d'observations sur le fond.

Quant à la forme, la Haute Corporation estime que lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « **Art. 1^{er}** ».

À la phrase liminaire, il convient d'écrire correctement « août » avec un accent circonflexe. Par ailleurs, il est recommandé de remplacer les mots « un nouvel alinéa libellé de la façon suivante » par les mots « un alinéa 5 nouveau, libellé comme suit ».

La commission décide de reprendre les suggestions d'ordre légistique.

Article 2

L'article 2 complète l'article 2 de la loi modifiée du 21 décembre 2009 en y introduisant des définitions des notions d'« énergies solaires » et d'« équipements d'énergie solaire », afin de clarifier les termes employés dans la loi.

Le Conseil d'État, dans son avis du 3 février 2026, s'interroge sur les raisons qui amènent les auteurs à introduire des définitions de notions qui ne sont pas reprises au texte de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie qu'il s'agit de modifier.

À la suite de cette observation, la commission parlementaire décide de supprimer l'article 2 du projet de loi en raison des interrogations soulevées quant à la pertinence et à la nécessité de maintenir cet article.

Suite à la suppression de l'article 2, l'article subséquent est renuméroté en conséquence.

Du point de vue légistique, le Conseil d'État estime dans son avis du 3 février 2026 que, concernant les articles 2 et 3 du projet de loi, lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, il y a lieu de regrouper les modifications se rapportant à un même acte sous un seul article, en numérotant chaque modification de la manière suivante : 1°, 2°, 3°, ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante : a), b), c), ...

Ainsi, les articles 2 et 3 sont à regrouper sous un seul article, formulé de la manière suivante :

« **Art. 2.** La loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie est modifiée comme suit :

1° L'article 2 est complété par les points suivants :

« [...] » ;

2° L'article 8 est modifié comme suit :

a) L'alinéa 1^{er} devient le paragraphe 1^{er} ;

b) L'alinéa 2 devient le paragraphe 2 et prend la teneur suivante :

« (2) [...] » ;

c) L'alinéa 3 devient le paragraphe 3 et prend la teneur suivante :

« (3) [...] » »

En ce qui concerne l'article 3, point 1°, il est superfétatoire d'énoncer le libellé de l'ancien alinéa 1^{er}, devenant le paragraphe 1^{er}, étant donné que sa teneur actuelle n'est pas modifiée. À cet égard, il est renvoyé à la proposition de texte ci-avant.

En ce qui concerne l'article 3, point 2°, la phrase liminaire est à reformuler alors que les auteurs n'ajoutent pas uniquement un nouveau tiret à l'alinéa 2, devenant le paragraphe 2, mais modifient également le quatrième tiret. À cet égard, il est renvoyé à la proposition de texte ci-avant.

À l'article 3, point 2°, à l'article 8, au nouveau paragraphe 2, phrase liminaire, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, de sorte qu'il convient d'ajouter les mots « de communication » après ceux de « d'une grande voirie ».

À l'article 3, point 2°, à l'article 8, au nouveau paragraphe 2, premier tiret, il convient de remplacer les mots « à l'alinéa ci-avant » par les mots « au paragraphe 1^{er} ».

La commission décide de reprendre ces suggestions d'ordre légistique.

Dans son avis complémentaire du 27 mars 2026, le Conseil d'État constate que l'amendement unique répond à ses observations formulées dans son avis du 3 février 2026 et n'appelle pas d'observation supplémentaire.

La commission parlementaire en prend note.

Article 3

Cet article remplace les alinéas de l'article 8 de la loi modifiée du 21 décembre 2009 par des paragraphes, afin d'assurer un parallélisme des formes avec les modifications introduites par le projet de loi n° 8480. Il complète également le paragraphe 2 en soumettant à l'obtention d'une permission de voirie l'installation de modules photovoltaïques, de leurs infrastructures d'approvisionnement et de leurs structures portantes dans les zones non aedificandi concernées. Enfin, il précise, au quatrième tiret du paragraphe 2, que seuls les aménagements extérieurs réversibles sur des propriétés privées sont visés.

Ni le Conseil d'État ni la commission parlementaire ne formulent d'observations sur le fond.

Quant à la forme, il est renvoyé aux remarques du Conseil d'État, reprises dans le commentaire de l'article 2, que la commission parlementaire fait siennes.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8675 dans la teneur qui suit :

*

VI. Texte proposé par la Commission

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° **de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ;**
- 2° **de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie**

Art. 1^{er}. L'article 5 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes est complété par un alinéa 5 nouveau libellé comme suit :

« Les éléments facilement réversibles d'une installation de production d'électricité à partir de l'énergie solaire peuvent également être autorisés dans ladite zone pour l'implantation de modules photovoltaïques, leurs infrastructures d'approvisionnement et leurs structures portantes, qui doivent être fixées dans le sol par enfoncement et ne peuvent avoir de fondements. Ne sont pas visés par cette exception les postes de transformation et les aires de travail ou de stockage. »

Art. 2. L'article 8 de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie est modifié comme suit :

1° L'alinéa 1^{er} devient le paragraphe 1^{er} ;

2° L'alinéa 2 devient le paragraphe 2 et prend la teneur suivante :

« (2) Une permission de voirie est également requise pour les interventions ci-avant dans les zones non aedificandi prévues par l'article 4 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ainsi que pour les aménagements suivants à réaliser dans ces zones :

- les chambres de tirage, les chambres à vannes et les regards de visite en rapport avec les infrastructures souterraines dont question au paragraphe 1^{er} ;
- les poteaux ou pylônes de lignes aériennes, si la configuration des lieux le permet ;
- les infrastructures de transport autres que celles ayant trait à la gestion de la voirie de l'Etat ;
- les aménagements réversibles extérieurs sur les propriétés privées ;
- les modules photovoltaïques, leurs infrastructures d'approvisionnement et leurs structures portantes, qui doivent être fixées dans le sol par enfoncement et ne peuvent avoir de fondements. » ;

3° L'alinéa 3 devient le paragraphe 3 et prend la teneur suivante :

« (3) Les travaux et constructions exécutés pour le compte de l'Etat sont dispensés de demande de permission de voirie telle que prévue par le présent article. »

Luxembourg, le 2 juillet 2026

La Présidente-Rapporteur,
Corinne CAHEN