

N° 8675³

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

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**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(9.3.2026)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de permettre l'implantation d'installations photovoltaïques dans la zone *non aedificandi* (ZNA).

En bref

- La Chambre de Commerce recommande de clarifier et de nuancer la notion d'« installation facilement réversible », afin de garantir la sécurité juridique des porteurs de projets et d'éviter l'exclusion de sites pour des raisons techniques.
- Elle préconise d'autoriser, à titre exceptionnel et sous conditions, le recours à des fondations en béton, lorsqu'aucune alternative technique n'est possible, sur le modèle retenu pour les projets agrivoltaïques, moyennant un éventuel démantèlement complet en fin d'exploitation.
- La Chambre de Commerce demande que le Projet assure une visibilité financière suffisante aux porteurs de projets photovoltaïques implantés dans les ZNA, compte tenu du caractère temporaire et révocable des permissions de voirie.
- Elle recommande de prévoir explicitement des mécanismes d'indemnisation en cas de démantèlement anticipé décidé par les autorités publiques, ou, à défaut, de permettre l'intégration d'une prime de risque dans les offres financières.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et l'amendement parlementaire sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

– Remarque préliminaire

La Chambre de Commerce tient à noter qu'elle regrette ne pas avoir été saisie pour avis, alors même que la fiche d'évaluation d'impact annexée au Projet indique qu'elle serait saisie/à saisir. Ceci est d'autant plus regrettable qu'elle a des observations à émettre, le Conseil d'État ayant déjà émis son avis le 3 février 2026.

*

CONTEXTE

Le Projet transcrit la volonté du Gouvernement d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, conformément aux engagements pris dans l'accord de coalition et aux objectifs fixés par le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC).

Celui-ci vise notamment à porter la part des énergies renouvelables à 37% de la consommation finale d'énergie à l'horizon 2030, dans un double objectif de décarbonation de l'économie et de volonté de limiter la dépendance du pays à l'égard des importations d'énergie.

Dans ce cadre, les technologies photovoltaïques, aux côtés de l'éolien, sont identifiées comme présentant un potentiel de développement important, à condition de pouvoir mobiliser des surfaces supplémentaires adaptées.

Les réflexions menées lors de la consultation nationale « *Einfach – Séier – Erneierbar* » (i.e. « *Energiedesch* ») dédiée à l'accélération des énergies renouvelables, ont mis en évidence l'intérêt que pourraient représenter, à cet égard, les ZNA situées le long de la grande voirie, actuellement soumises à une interdiction générale de construire en vertu de la législation en vigueur.

Une étude de faisabilité relative au potentiel photovoltaïque le long du réseau autoroutier luxembourgeois a confirmé l'existence d'un potentiel théorique significatif à proximité des infrastructures routières, y compris au sein des ZNA.

Partant du constat que l'interdiction actuelle empêche la valorisation de ce potentiel, et compte tenu du caractère réversible des installations photovoltaïques et des contraintes liées à la sécurité et à la fonction des infrastructures concernées, le Projet vise à adapter le cadre légal afin d'autoriser, sous certaines conditions, l'implantation de panneaux photovoltaïques dans les bandes de 25 mètres (pour les axes routiers relevant de la grande voirie) et de 15 mètres (pour les contournements d'agglomérations) des ZNA.

A noter que, selon l'article 1 (modifiant l'article 5 de la loi modifiée du 16 août 1967¹), l'installation photovoltaïque d'un porteur de projet dans une ZNA doit être « **facilement réversible** », c'est-à-dire que :

- seuls sont autorisés « *[l]es éléments facilement réversibles d'une installation de production d'électricité à partir de l'énergie solaire [thermique ou photovoltaïque] [...] 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* »,
- sont expressément exclus « *les postes de transformation et les aires de travail ou de stockage* », qui restent interdits dans la ZNA et devront être situés en dehors de cette zone.

Enfin, selon les articles 2 et 3 du Projet (modifiant les articles 2 et 8 de la loi modifiée du 21 décembre 2009²), l'aménagement des modules photovoltaïques dans la ZNA, de leurs infrastructures d'approvisionnement et de leurs structures portantes, ainsi que le passage de câbles, nécessitera l'obtention d'une permission de voirie. Suite à une interrogation du Conseil d'État dans son avis du 3 février 2026, l'Amendement parlementaire supprime cette modification du Projet.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Ce Projet a pour objet de permettre, sous certaines conditions, l'implantation d'installations photovoltaïques au sein des ZNA situées le long des grandes voiries et s'inscrit ainsi dans la volonté de mobiliser des surfaces supplémentaires en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables.

Concernant la clarification de la notion d'« installation facilement réversible »

Tel que précisé précédemment, le Projet conditionne l'autorisation d'implantation d'installations photovoltaïques dans les ZNA à leur caractère « facilement réversible ».

¹ Loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes

² Loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie

À cet égard, la Chambre de Commerce estime que cette notion gagnerait à être précisée ou nuancée, afin d'assurer une sécurité juridique suffisante aux porteurs de projets.

Elle comprend que cette exigence vise à privilégier des structures photovoltaïques reposant sur des systèmes d'ancrage tels que des pieux battus ou vissés, et à exclure les fondations dites « permanentes », notamment les fondations en béton. Une telle interprétation aurait toutefois pour conséquence d'exclure certains sites, dès lors que les caractéristiques géotechniques du sol peuvent rendre impossible le recours à des pieux battus ou vissés.

Dans cette perspective, la Chambre de Commerce recommande de s'inspirer de l'approche retenue dans le cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation de centrales solaires agrivoltaïques (du 15 février 2025) qui prévoyait que les fondations en béton sont, en règle générale, interdites, tout en admettant des exceptions lorsque l'absence de fondations alternatives est dûment démontrée.³ Une formulation similaire permettrait de concilier l'objectif de réversibilité avec les contraintes techniques propres à certains projets.

À titre complémentaire, la Chambre de Commerce estime qu'il pourrait être utile de préciser 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, afin de garantir le caractère réversible du site.

Concernant l'impact financier du caractère précaire des permissions de voirie

La Chambre de Commerce souhaite également attirer l'attention sur les implications financières liées au régime juridique applicable aux zones concernées.

Les ZNA situées le long des grandes voiries font partie du domaine public de l'État. À ce titre, les permissions de voirie y sont, en principe, octroyées à titre temporaire et précaire, et demeurent révoquables, notamment pour des motifs d'intérêt général. Cette faculté pour l'État de demander le démantèlement des installations explique le caractère « facilement réversible » exigé par le Projet.

Toutefois, la Chambre de Commerce relève que cette précarité juridique est susceptible d'avoir un impact significatif sur la rentabilité économique des projets photovoltaïques envisagés dans ces zones, en l'absence de visibilité suffisante sur la durée d'exploitation effective des installations. À défaut de garanties adéquates, cette situation pourrait constituer un frein au développement de projets photovoltaïques pourtant souhaité par le législateur.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce estime qu'il serait opportun de prévoir des **mécanismes assurant une visibilité financière minimale** aux porteurs de projets.

À cet effet, elle recommande que le Projet prévoie, à tout le moins, que la permission de voirie accordée pour l'aménagement d'une installation photovoltaïque précise les modalités d'indemnisation applicables en cas de démantèlement anticipé de l'installation sur décision unilatérale des autorités publiques. Une telle disposition contribuerait à réduire le risque financier supporté par les investisseurs et à favoriser la concrétisation des projets.

La Chambre de Commerce est consciente que la fixation de ces modalités d'indemnisation peut dépendre des caractéristiques propres à chaque projet photovoltaïque et qu'il peut s'avérer délicat de les définir de manière uniforme dans le Projet. Dès lors, elle considère que ces modalités pourraient également être précisées dans le cadre de cahiers des charges, notamment lorsque les projets photovoltaïques font l'objet d'appels d'offres publics.

À défaut de telles garanties, la Chambre de Commerce préconise de permettre aux porteurs de projets d'intégrer, dans leurs offres financières (en réponse aux appels d'offres publics), une prime de risque tenant compte du caractère précaire des autorisations accordées, afin de refléter de manière adéquate le risque assumé.

*

³ « En règle générale, il ne sera autorisé aucun ancrage de la structure de l'Installation agri-PV par des fondations en béton. Les cadres devront être enfoncés ou vissés. Les fondations en béton ne seront autorisées que dans certaines zones et s'il est démontré que l'Installation agri-PV ne peut être mise en place autrement. » (page 14 du cahier des charges)

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et l'amendement parlementaire sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.