

Projet de loi

**modifiant la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation
des incidences sur l'environnement**

Avis du Conseil d'État

(11 juillet 2025)

En vertu de l'arrêté du 28 février 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegekeetscheck », un texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, le texte de la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, ainsi qu'un tableau de concordance entre le projet de loi sous rubrique et la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte).

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État en date du 2 juillet 2025.

Considérations générales

Le projet de loi a pour objet de modifier la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, en vue de transposer certaines dispositions de la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, ci-après la « directive (UE) 2023/2413 ».

Le projet de loi encadre la procédure d'instruction des demandes d'autorisation en fixant des délais pour certaines de ses étapes, tout en prévoyant des délais réduits pour les installations de production d'énergie renouvelable. Il dispose en outre qu'en l'absence de réponse dans les délais impartis, la demande est réputée complète.

Le Conseil d'État constate que le tableau de concordance versé au dossier ne reflète pas de manière complète et correcte toutes les dispositions transposées de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11

décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte), ci-après la « directive (UE) 2018/2001 », et ne correspond pas non plus aux indications fournies au commentaire des articles.

En ce qui concerne la transposition de la directive (UE) 2023/2413 précitée, le Conseil d'État comprend par ailleurs que celle-ci sera opérée par le biais de plusieurs textes nationaux, à savoir la loi en projet sous revue, le projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau¹, des amendements à apporter au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles², ainsi que des amendements au projet de loi relative aux établissements classés³. Il invite dès lors les auteurs à joindre, lors du dépôt des amendements, un tableau de concordance complet reprenant l'ensemble des dispositions de la directive et indiquant leur pendant national.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

Le point 4^o vise à introduire plusieurs paragraphes nouveaux à l'article 4 de la loi précitée du 15 mai 2018. Le paragraphe 5 nouveau, alinéa 1^{er}, prévoit un délai de quatre-vingt-dix jours à compter du constat de la recevabilité de la demande pour que l'autorité compétente vérifie si le dossier introduit est complet. Son alinéa 2, première phrase, réduit ce délai à quarante-cinq jours pour les projets d'installations d'énergie renouvelable, en transposant ainsi le délai prévu à l'article 16, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/2001. Cependant, son alinéa 2, deuxième phrase, prévoit que « lorsque des projets faisant l'objet d'un même dossier sont soumis à des délais d'instruction différents, le délai visé à l'alinéa 1^{er} s'applique ». En prévoyant un délai de quatre-vingt-dix jours pour les projets soumis à des délais d'instruction différents, les auteurs du projet de loi introduisent une faculté non prévue par le texte européen, ce qui a pour effet de ne pas respecter le délai de quarante-cinq jours imposé par la directive (UE) 2018/2001 pour les demandes de nouvelles installations d'énergie renouvelable. Le Conseil d'État émet dès lors une opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive précitée.

En outre, en vertu de l'article 16, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/2001, le délai de quarante-cinq jours pour le constat du caractère complet de la demande commence à courir à partir de la réception de la demande d'un permis pour les installations d'énergie renouvelable situées en dehors des zones d'accélération des énergies renouvelables. Cependant, le point 4^o de la disposition sous avis prévoit à l'article 4, paragraphe 5 nouveau, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 15 mai 2018, que ce délai débute à compter du constat de la recevabilité de la demande, pour lequel l'autorité compétente se voit accorder un délai supplémentaire de quinze jours à compter de la réception de la demande en vertu de l'article 3, point 3^o, de la loi en projet. Ainsi, l'autorité compétente disposerait d'un délai total de soixante jours à compter de la réception de la

¹ Doc. parl. n° 8507, CE n° 62.094.

² Doc. parl. n° 8449, CE n° 61.972.

³ Doc. parl. n° 8302, CE n° 61.630. Le Conseil d'État n'a pas encore été saisi de ces amendements.

demande, au lieu de quarante-cinq jours comme prévu par la directive (UE) 2018/2001, pour constater le caractère complet de la demande. Partant, le Conseil d'État s'oppose formellement, pour contrariété aux dispositions de la directive, à l'extension du délai susvisé par la computation des deux délais séparés prévus par le projet de loi sous avis et demande aux auteurs de limiter la durée totale de ce délai à quarante-cinq jours.

De plus, le point 4° prévoit à l'article 4, paragraphe 5 nouveau, alinéa 3, de la loi précitée du 15 mai 2018, qu'une fois le dossier déclaré complet, l'autorité compétente transmet sa décision quant à la nécessité d'une évaluation des incidences sur l'environnement au maître d'ouvrage. Le Conseil d'État recommande aux auteurs du projet de loi de préciser, dans le texte, le délai dans lequel cette décision doit être transmise.

Au point 4°, à l'article 4, paragraphe 6 nouveau, le texte ne prévoit aucun délai dans lequel le maître d'ouvrage doit être informé d'un classement sans suite du dossier. Le Conseil d'État suggère d'ajouter un délai dans lequel le maître d'ouvrage est informé du classement sans suites.

S'agissant du point 4°, article 4, paragraphe 7 nouveau, le Conseil d'État comprend que les délais de quatre-vingt-dix respectivement de quarante-cinq jours y visés couvrent tant la vérification de la complétude du dossier que la transmission de la décision au requérant. À l'alinéa 3 de ce paragraphe, les auteurs du projet de loi renvoient au « délai visé à l'alinéa 3 ». Toutefois, l'alinéa 3 ne prévoyant aucun délai pour l'instruction du dossier, ce renvoi est erroné et doit être corrigé. Le Conseil d'État signale d'ores et déjà qu'à l'instar de l'article 4, paragraphe 5 nouveau, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi précitée du 15 mai 2018, dans sa teneur proposée, un renvoi éventuel à l'alinéa 1^{er} serait non conforme à la directive (UE) 2018/2001 et ferait l'objet de la même opposition formelle.

Le point 4°, article 4, paragraphe 8 nouveau, appelle les mêmes observations que celles formulées à l'égard du paragraphe 6 nouveau.

Article 4

L'article sous examen introduit un nouvel article *4bis* destiné à transposer les dispositions de la directive (UE) 2018/2001 relatives à l'examen préalable des projets situés dans les zones d'accélération des énergies renouvelables ou dans des zones destinées à accueillir des infrastructures de réseau et de stockage.

L'article *4bis*, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans sa teneur proposée, prévoit que l'examen préalable a pour objet de déterminer si le projet est susceptible d'avoir une incidence négative imprévue notable compte tenu de la sensibilité environnementale de la zone géographique concernée. L'article 16 *bis* de la directive (UE) 2018/2001, en ce qui concerne les projets situés dans une zone d'accélération, et l'article 15 *sexies* de la même directive, en ce qui concerne les projets situés dans une zone destinée aux infrastructures de réseau et de stockage, visent une incidence négative imprévue importante. Le Conseil d'État relève que la disposition sous revue ne reprend pas la terminologie exacte de la directive, ce qui a pour effet d'affecter le résultat à poursuivre au niveau national. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte, que la terminologie exacte de la directive soit reprise.

Les paragraphes 3 et 5 prévoient que l'autorité compétente dispose d'un délai de quarante-cinq jours à compter de la réception des informations pour

vérifier la complétude du dossier. Lorsque le dossier est complet, l'autorité compétente transmet sa décision quant à la nécessité d'une évaluation des incidences sur l'environnement au maître d'ouvrage.

Le Conseil d'État relève que la procédure proposée ne correspond pas au libellé de l'article 16*bis*, paragraphe 4, alinéa 2, de la directive (UE) 2018/2001 qui prévoit que l'autorité compétente dispose d'un délai de quarante-cinq jours à compter de la transmission des informations, non pas pour vérifier si le dossier est complet, mais pour achever l'examen préalable. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte, d'adapter les paragraphes 3 et 5 de l'article sous examen afin d'assurer une transposition conforme à l'article 16*bis*, paragraphe 4, alinéa 2, de la directive (UE) 2018/2001.

En plus, le Conseil d'État constate que la directive prévoit, dans certains cas spécifiques, des délais plus courts pour l'achèvement de l'examen préalable, à savoir un délai de trente jours, d'une part, pour les installations d'une puissance électrique inférieure à 150 kW et les nouvelles demandes de rééquipement de centrales électriques (article 16 *bis*, paragraphe 4, alinéa 2, de la directive (UE) 2018/2001) et, d'autre part, pour les projets de réseau et de stockage situés dans des zones identifiées pour les infrastructures nécessaires à l'intégration des énergies renouvelables dans le système électrique (article 15 *sexies*, paragraphe 3, de la directive (UE) 2018/2001).

Ces deux hypothèses ne sont pas reprises par les auteurs du projet de loi. Cette omission constitue une transposition incomplète de la directive (UE) 2018/2001 à laquelle le Conseil d'État s'oppose formellement.

S'agissant du paragraphe 6 de l'article sous examen, qui prévoit que le projet n'est pas soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, sauf si l'autorité compétente prend une décision motivée contraire dans les délais impartis, le Conseil d'État relève que cette disposition se limite à reprendre le mécanisme prévu à l'article 16 *bis*, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/2001. Ce mécanisme s'applique à l'ensemble des projets mentionnés à l'article 2, paragraphe 6, du projet de loi, y compris aux projets d'infrastructures de réseau et de stockage situés dans les zones désignées à cet effet, visés à l'article 15 *sexies* de la directive (UE) 2018/2001. Le Conseil d'État invite les auteurs du projet de loi, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète, à compléter le paragraphe 6 afin d'y intégrer également le cas de figure prévu à l'article 15 *sexies*, paragraphe 4, de la directive précitée, lequel établit une procédure distincte à l'issue de l'examen préalable des projets d'infrastructures de réseau et de stockage.

Article 5

La disposition sous revue vise à modifier l'article 5 de la loi précitée du 15 mai 2018, dont le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, dans sa teneur proposée, prévoit que l'autorité compétente demande l'avis des autorités visées à l'article 7 avant de rendre son avis sur les projets visés aux paragraphes 2, 3 et 3*bis*. Le Conseil d'État constate que cette disposition n'inclut pas les projets visés au paragraphe 3*ter* et, faute de précision sur ce point au commentaire de l'article, se demande pourquoi ces projets sont exclus de la demande d'un avis des autorités visées à l'article 7.

Article 6

Sans observation.

Article 7

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet de loi de préciser le délai dans lequel l'administration compétente est obligée de transmettre son avis au maître d'ouvrage.

Au niveau du paragraphe 4, le Conseil d'État comprend que les délais de quatre-vingt-dix ou quarante-cinq jours et de trente jours englobent tant le délai pour constater la complétude du dossier que le délai pour la transmission de son avis au maître d'ouvrage.

Au paragraphe 5, le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet de loi de préciser les délais pour la transmission au maître d'ouvrage de l'avis ou de la décision de classement sans suites.

Articles 8 à 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule (selon le Conseil d'État)

En application de la circulaire CIRC-MESJ-2025.01 du Premier ministre du 10 février 2025, le Conseil d'État demande de veiller à ce que le texte voté soit muni d'un préambule indiquant la directive à transposer en vue de la promulgation par le Grand-Duc.

Article 1^{er}

Au point 2°, à l'article 1^{er}, point 11°, à insérer, les qualificatifs latins « *quater* » et « *quinquies* » sont à accoler au numéro d'article, pour écrire « articles 15*quater* et 15*quinquies* ». Par analogie, cette observation vaut également pour le point 12°, à insérer. Par ailleurs, lorsqu'il est renvoyé à une directive européenne, il n'est pas de mise d'indiquer qu'il s'agit de la directive « , telle que modifiée », ces termes étant à supprimer.

Au point 2°, à l'article 1^{er}, point 13°, à insérer, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. Cette observation vaut également pour l'article 3, point 4°, à l'article 4, paragraphe 9, première phrase, à insérer.

Article 2

À la phrase liminaire, il est recommandé d'écrire « est complété par un paragraphe 6 nouveau ».

À l'article 2, paragraphe 6, phrase liminaire, à insérer, il est suggéré d'écrire « différents types de technologies en matière d'énergie renouvelable ».

À l'article 2, paragraphe 6, point 2°, à insérer, il convient d'écrire « et qu'aucun État membre de l'Union européenne ».

Article 3

Au point 1°, il est signalé qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, le point 1° est à reformuler comme suit :

« 1° Au paragraphe 1^{er} sont apportées les modifications suivantes :

a) À la première phrase, les termes [...] ;

b) Le paragraphe est complété par les alinéas 2 et 3 nouveaux libellés comme suit :

« [...] » ; ».

Au point 2°, le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, il convient de remplacer le terme « supprimé » par le terme « abrogé ».

Au point 3°, la nouvelle teneur du paragraphe 4 est à faire précéder par le numéro de paragraphe afférent entouré de parenthèses « (4) ».

Au point 3°, à l'article 4, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, première phrase, dans sa teneur proposée, le terme « celle-ci » est à remplacer par le terme « celui-ci », étant donné que ce terme se rapporte au terme « dossier ».

Au point 4°, phrase liminaire, il est demandé de viser les « paragraphes 5 à 10 nouveaux ».

Au point 4°, à l'article 4, paragraphe 10, alinéa 1^{er}, points 1° et 2°, à insérer, il est suggéré de remplacer le terme « listés » par le terme « énumérés ».

Article 4

À l'article 4*bis* à insérer, il y a lieu d'utiliser la forme abrégée « Art. » au lieu d'écrire « Article ».

À l'article 4*bis*, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, à insérer, les termes « où ils sont situés » sont à remplacer par les termes « où il est situé ».

À l'article 4*bis*, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, à insérer, il convient de supprimer le trait d'union entre le terme « quarante-cinq » et le terme « jours ».

À l'article 4*bis*, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, à insérer, il y a lieu d'écrire « les délais visés au paragraphe 4, ~~1~~ alinéa 1^{er}, ».

Article 5

Au point 1°, phrase liminaire, il est recommandé d'écrire « est complété par un alinéa 2 nouveau ». Cette observation vaut également pour l'article 6, phrase liminaire.

Au point 2°, à l'article 5, paragraphe 3, dans sa teneur proposée, il est signalé que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ». Partant, il y a lieu d'écrire « lettres b) et c) ».

Au point 4°, à l'article 5, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, dans sa teneur proposée, il est relevé que 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 ».

Au point 4°, à l'article 5, paragraphe 4, alinéa 2, dans sa teneur proposée, une virgule est à insérer après les termes « Par dérogation à l'alinéa 1^{er} ».

Article 7

À l'article 7, paragraphe 6, alinéa 3, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'ajouter une espace entre les termes « alinéa 1^{er} » et les termes « s'applique à ce dossier ».

Article 10

À l'article 35, paragraphe 5, à insérer, et à la lecture du commentaire de l'article sous examen, le Conseil d'État comprend que les délais visés aux articles 4, *4bis*, 5 et 7, s'appliquent pour les dossiers soumis avant l'entrée en vigueur de la loi en projet sous revue. Partant, il y a lieu de se référer à la « loi du [...] modifiant la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement ». Par ailleurs, il est signalé que 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. Finalement, il y a lieu d'ajouter les termes « celui de » avant les termes « la publication ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 11 juillet 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes