



# SYVICOL

Syndicat des Villes et  
Communes Luxembourgeoises

## Projet de loi n° 8507 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

### Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

#### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 25 février 2025, le projet de loi n°8507 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Selon l'exposé des motifs, ce projet de loi poursuit trois objectifs principaux. Premièrement, dans le cadre de la transposition de la directive UE 2023/2413 sur les énergies renouvelables, le projet donne la priorité aux installations de production d'énergie renouvelable lors des demandes d'autorisation prévues par la loi relative à l'eau, en fixant des délais pour chaque étape de la procédure.

Deuxièmement, les procédures administratives sont complétées en introduisant des délais pour les autorisations, le principe du « réputé complet » si l'administration ne répond pas endéans un certain délai, et des seuils d'insignifiance (« Bagatellgrenzen ») pour simplifier les démarches.

Troisièmement, le texte vise à simplifier et clarifier la loi relative à l'eau, notamment par une annexe indiquant clairement les travaux qui ne nécessiteront plus d'autorisation mais seulement une déclaration, voire aucune formalité. De plus, un tableau annexé précise pour chaque demande les documents à joindre.

Comme dans le projet de loi n° 8449 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, certaines mesures de simplification visent à soutenir et accélérer les projets de restauration des habitats et biotopes humides ou aquatiques, ainsi que la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, dans le but d'atteindre les objectifs fixés par le règlement (UE) 2024/1991 sur la restauration de la nature.

En général, le SYVICOL salue la volonté gouvernementale d'accélérer les projets de construction grâce à la simplification des démarches. Cependant, il tient à rappeler le passage suivant de l'accord de coalition 2023-2028 : « Le Gouvernement a l'intention de généraliser le principe du « silence vaut accord » dans les procédures, après avoir analysé les domaines dans lesquels une telle introduction est possible ». Alors que le projet de loi n° 8480 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit l'introduction, dans un deuxième temps, du principe du « silence vaut accord » pour les autorisations de construire délivrées par le bourgmestre, une telle logique



ne ressort pas du projet de loi sous revue Si le droit communautaire, et notamment le principe de précaution, explique en partie cette situation, le SYVICOL s'interroge néanmoins quant à l'utilité – dans certains cas de figure – du silence vaut accord au niveau communal, si ledit principe n'a pas une base plus importante dans le cadre du présent projet de loi.

## II. Éléments-clés de l'avis

- L'article 1<sup>er</sup> ajoute des définitions liées à la directive (UE) 2023/2413, dont celle des « zones d'accélération des énergies renouvelables ». Le SYVICOL déplore l'absence de mention des communes, le flou des critères de sélection de ces zones, ainsi que l'exclusion de la biomasse, pourtant pertinente localement. (art.1)
- L'article 3 réforme l'article 23 de la loi relative à l'eau en instaurant notamment un système basé sur des déclarations, accompagné d'un tableau (annexe V) pour clarifier les procédures. Le SYVICOL salue la simplification, notamment grâce au seuil d'insignifiance de 1.200 m<sup>2</sup> et à l'allongement du délai de validité des autorisations à 3 ans. Il souligne toutefois la complexité induite par la coexistence de plusieurs régimes (autorisation, déclaration, exemption). (art. 3)
- L'article 24 fixe des délais précis pour l'instruction des demandes et introduit les principes de « réputé recevable » et « réputé complet » en cas d'absence de réponse de l'Administration de la gestion de l'eau, afin d'accélérer les projets, notamment de logement et d'énergie renouvelable. Le SYVICOL accueille positivement ces mesures, qui renforcent la visibilité, réduisent les délais et simplifient les démarches administratives pour les communes. Il constate pourtant un déséquilibre préoccupant entre les délais imposés aux communes et ceux appliqués par l'État dans le cadre des procédures d'autorisation. (art. 4)
- La publication centralisée des projets liés aux inondations sur le portail national des enquêtes publiques simplifie les démarches, améliore l'accès à l'information et garantit l'implication des communes. Le SYVICOL salue cette avancée, qui renforce la transparence et facilite la participation du public. (art. 9)
- L'annexe VI précise les pièces à fournir pour qu'une demande d'autorisation soit recevable, afin de limiter les dépôts incomplets et fluidifier l'instruction. Le SYVICOL salue cette clarification, qui améliore la prévisibilité et réduit les retards.(art. 18)

## III. Remarques article par article

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

L'article 1<sup>er</sup> complète l'article 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau par les définitions 49 à 52, nécessaires dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2023/2413.

Le point 52° définit la « zone d'accélération des énergies renouvelables » qui désigne un lieu ou une zone spécifique, particulièrement adaptée pour accueillir des installations d'énergie renouvelable à partir de sources renouvelables autres que des installations de combustion de biomasse.

Le SYVICOL regrette que le texte ne donne aucune précision sur l'implémentation concrète de ces zones au Luxembourg. Par quel biais est-ce qu'elles seront introduites ? Il se pose la question si les auteurs ont envisagé une implémentation par le biais d'un instrument



réglementaire national comme le Plan directeur sectoriel (PDS) et le Plan d'occupation du sol (POS), rendus obligatoires par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL déplore par conséquent le fait que le texte ne précise pas le rôle des autorités communales dans l'identification, la planification et la gestion de ces zones. Or, les communes sont les premières concernées par l'aménagement du territoire et l'acceptabilité locale des projets.

Il existe une certaine absence de critères spécifiques de sélection. La notion de « lieu ou zone spécifique particulièrement adaptée » reste vague. Pour les administrations communales, il serait essentiel d'avoir des critères clairs (contraintes environnementales, distances aux habitations, infrastructures existantes, etc.) afin d'éviter des conflits d'aménagement et de garantir une intégration harmonieuse des installations.

Enfin, le SYVICOL exprime ses réserves par rapport à l'exclusion des installations de combustion de biomasse, qui peut poser un problème dans certaines communes où la biomasse représente une solution énergétique locale viable - bien qu'il soit conscient que cette exclusion découle de la définition de la zone en question dans le cadre de la directive (UE) 2023/2413 précitée.

### **Article 3**

L'article 3 du projet de loi modifie l'article 23 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau et introduit notamment un système de déclaration pour certains travaux ou activités, soumis actuellement à autorisation. D'autres, de plus faible importance, pourront être réalisés sans démarche administrative.

Dans une optique de simplification administrative et de meilleure lisibilité, un tableau récapitulatif a été ajouté en annexe V, précisant les installations, ouvrages, travaux ou activités relevant du champ d'application de la loi et la procédure à laquelle ils sont, le cas échéant, soumis.

Ce tableau reflète aussi la volonté du gouvernement d'accélérer les projets de construction, en introduisant un seuil de 1.200 m<sup>2</sup> en dessous duquel aucune autorisation n'est exigée. Ce seuil vaut en matière de « déversement indirect d'eaux pluviales dans les eaux de surface » (C.2), de « mesures ayant une influence sur l'infiltration naturelle et toutes mesures de collecte des eaux de ruissellement » (F.1) et d'« infrastructures d'assainissement » (G.1). Cependant, pour ce qui est du « déversement direct d'eaux pluviales dans les eaux de surface » (C.1), le tableau renseigne séparément les déversements selon qu'ils proviennent d'une surface inférieure ou supérieure à 1.200 m<sup>2</sup>, mais les soumet dans les deux cas à autorisation. Le SYVICOL estime qu'il ne peut s'agir que d'une erreur matérielle, les déversements provenant d'une surface inférieure à 1.200 m<sup>2</sup> devant logiquement être dispensés d'une autorisation.

L'article 23 a été réorganisé afin de distinguer clairement les dispositions relatives aux autorisations, puis celles concernant les déclarations. Trois types de déclarations sont désormais prévues : celles pour les cas ne nécessitant plus d'autorisation, celles relevant d'un règlement grand-ducal et celles liées à la cessation d'activité.

Enfin, le délai de validité des autorisations est prolongé : elles deviendront caduques après trois ans – au lieu de deux précédemment – en cohérence avec la législation sur les établissements classés et le projet de loi n° 8449 relatif à la protection de la nature et des ressources naturelles.



Dans l'esprit de la simplification administrative, le SYVICOL salue la création d'un tableau clair (annexe V) qui distingue les cas soumis à autorisation, ceux soumis à déclaration, et ceux exemptés. Cette mesure facilitera sans doute la compréhension et l'application des règles et elle permettra de réduire les ambiguïtés et les risques d'erreurs dans l'instruction des dossiers, même si la coexistence d'autant de procédures en fonction de l'envergure des travaux ou activités apporte une certaine complexité.

Enfin, l'allongement du délai de validité des autorisations de 2 à 3 ans est à saluer dans la mesure où il permettra aux communes d'avoir plus de temps pour la réalisation de leurs projets.

De manière générale, le SYVICOL salue donc la réforme de l'article 23, qui a pour objectif la simplification et l'accélération des procédures.

#### **Article 4**

Parmi les priorités de l'accord de coalition actuel figurent la simplification administrative en général et l'accélération de la construction de logements en particulier. Pour cela, l'article 24 introduit des délais précis pour chaque étape de la procédure d'instruction ainsi que le principe du « réputé recevable » en cas d'absence d'un retour de l'Administration de la gestion de l'eau dans les quinze jours suivant la réception du dossier.

De même, l'absence de retour dans un délai de quatre-vingt-dix jours – sauf pour les installations d'énergie renouvelable, pour lesquelles ce délai est plus bref – a pour conséquence que le dossier est « réputé complet ». Ce principe est cependant loin d'être général, car il ne vaut que pour les installations d'énergie renouvelable et pour les constructions prévues en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, ainsi que pour les projets de création ou de restauration d'écosystèmes humides ou aquatiques dans le cadre d'un plan d'action d'habitats ou d'espèces, et connaît encore d'autres exceptions.

Le SYVICOL tient encore à attirer l'attention des auteurs du projet de loi au fait que l'exception pour les constructions en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée (le SYVICOL partant que le logement est surtout visé ici, mais pas que) aura un impact indéniable sur les infrastructures et équipements collectifs de la commune. Or, ces derniers, à l'image des stations d'épuration, peuvent se trouver en zone verte (le SYVICOL part dès lors du principe que ce sont les dispositions du projet de loi visant à modifier la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles qui s'appliquent).

Il se demande par conséquent s'il ne convient pas de prévoir un alignement des délais dans un pareil de figure, et en règle générale de s'assurer de la cohérence des délais appliqués à des projets qui nécessitent des autorisations qui tombent aussi bien sous les dispositions du présent projet de loi et sous celles du projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. De ce que le SYVICOL comprend, cette cohérence est en grande partie assurée aussi bien pour les installations d'énergie renouvelable et les constructions en zone urbanisée et destinée à être urbanisée, sans forcément se recouper, ce qui ne constitue pas une simplification administrative.

Il se demande s'il ne convient pas, pour répondre à la problématique des infrastructures et équipements collectifs, de prévoir d'une disposition analogue à celle des paragraphes 4, alinéa 3, ou 7, alinéa 5, mais pour des installations, ouvrages et activités qui ne font non pas



nécessairement partie d'un même projet, mais dont la prévision doit se faire de façon cohérente<sup>1</sup>. L'article 24 est également ajusté pour intégrer les exigences des articles 16, 16 quinquies et 16 sexies de la directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, notamment en ce qui concerne les délais relatifs à la vérification de la complétude des demandes et à la décision ministérielle concernant certaines installations d'énergie renouvelable. L'objectif est de réduire les délais pour les projets liés aux énergies renouvelables afin de leur donner une priorité.

Les différentes phases d'instruction des déclarations sont également précisées dans cet article. Par ailleurs, l'obligation de fournir plusieurs exemplaires d'une même demande à l'Administration de l'environnement est supprimée, ce qui diminue la charge administrative.

Enfin, la présentation obligatoire des documents d'évaluation des incidences environnementales lors du dépôt de la demande est supprimée, permettant au demandeur de lancer plusieurs procédures en parallèle. Toutefois, ces documents devront être fournis pour que la demande soit considérée comme complète.

Aux yeux du SYVICOL, les modifications introduites par l'article 24 présentent plusieurs avantages notables. La fixation de délais précis pour chaque étape de la procédure d'instruction leur permet d'avoir une meilleure visibilité sur le traitement de leurs dossiers et d'anticiper les étapes à venir, ce qui facilite la planification des projets de construction.

Pourtant, le SYVICOL tient à souligner un déséquilibre préoccupant entre les délais imposés aux communes et ceux appliqués par l'État dans le cadre des procédures d'autorisation. Alors que les communes doivent statuer dans un délai limité à 4 mois, l'Administration de la gestion de l'environnement (AGE) dispose, en pratique, de jusqu'à 6 mois pour finaliser sa procédure.

Cette asymétrie complique la coordination des décisions pour les projets soumis à double autorisation et elle nuit à la cohérence globale des procédures.

## **Article 9**

Pour simplifier les démarches administratives, les projets concernant les cartes des zones inondables, les cartes des risques d'inondation et les plans de gestion des risques d'inondation seront dorénavant publiés sur le portail national des enquêtes publiques, avec une information préalable des communes. Les commentaires pourront être soumis directement via ce portail.

Du point de vue des administrations communales, la centralisation de la publication des projets liés aux cartes des zones inondables, aux risques d'inondation et aux plans de gestion sur le portail national des enquêtes publiques constitue une nette avancée en termes de simplification administrative. Ce dispositif facilite l'accès à l'information en regroupant tous les documents au même endroit, évitant ainsi la dispersion et la multiplication des supports.

---

<sup>1</sup> "Lorsque des installations, ouvrages ou activités faisant l'objet d'un même dossier sont soumis à des délais d'instruction différents, le délai visé à l'alinéa 3 [ndlr : les 90 jours] s'applique à ce dossier".



De plus, la possibilité pour les citoyens et parties intéressées de formuler leurs observations directement via le portail simplifie la collecte des retours, ce qui peut améliorer la qualité des échanges et la transparence du processus.

### **Article 18**

L'annexe VI de la loi relative à l'eau précise les documents requis pour qu'une demande d'autorisation soit recevable. Selon le commentaire de l'article 18, l'absence d'une liste claire des pièces minimales à fournir a mené, au passé, à des demandes déposées souvent incomplètes, ce qui a empêché leur traitement direct et a nécessité des demandes répétées de compléments. Cela complique l'instruction et ralentit l'ensemble du processus.

En établissant cette liste, l'objectif est de limiter le nombre de dossiers incomplets dès le départ.

Du point de vue des administrations communales, l'introduction d'une liste claire des documents requis via l'annexe VI est globalement positive car elle assure une meilleure prévisibilité : les communes savent à l'avance quels documents sont nécessaires pour que leur demande soit considérée comme recevable. Cela devrait éviter des demandes de compléments de la part de l'administration.

---

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 7 juillet 2025