

N° 7370¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**concernant la gestion durable des biens ruraux**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(26.2.2019)

Par dépêche du 2 octobre 2018, Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs a demandé, „dans les plus bref (sic!) délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, ledit projet a pour objet de remplacer par une nouvelle loi celle, adaptée à plusieurs reprises, du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux.

Une première initiative dans ce sens avait déjà été lancée en juillet 2010 avec le projet de loi n° 6157, sur lequel la Chambre s'était prononcée dans son avis n° A-2303 du 10 novembre 2010.

Ce projet visait à permettre à l'autorité chargée du remembrement, à savoir à l'Office national du remembrement (ONR), d'une part, de „servir encore mieux au développement rural“ et, d'autre part, de „contribuer au développement général structuré de notre pays et (d')apporter des solutions aux aspirations futures multiples de notre société, tout en répondant aux critères du développement durable“.

Aux termes de l'exposé des motifs joint au texte sous avis, celui-ci remplace le projet de loi n° 6157 – qui a été retiré du rôle des affaires de la Chambre des députés le 6 octobre 2018 – tout en maintenant les principes de la réforme initiée en 2010. En effet, le nouveau texte reprend les objectifs prémentionnés, en proposant par ailleurs de mettre en place une „procédure de remembrement moderne“ pour tenir compte de l'évolution des missions de l'ONR et des nombreuses innovations législatives intervenues au cours des années passées en matière de gestion des biens et espaces ruraux (entre autres suite à l'entrée en vigueur des lois du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles).

Tout comme elle l'a fait dans son avis précité n° A-2303 du 10 novembre 2010, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se focalisera essentiellement dans la présente prise de position sur l'examen des dispositions du texte qui concernent l'organisation et le fonctionnement de l'autorité chargée de mettre en oeuvre la future loi (donc plus particulièrement des titres 1^{er} et 5 du texte sous avis), seules dispositions qui intéressent plus particulièrement ses ressortissants, tout en présentant par ailleurs quelques remarques de nature formelle. Elle ne se prononcera dès lors pas sur les volets touchant au remembrement rural proprement dit et aux procédures techniques afférentes.

Ad article 2

L'article 2, paragraphe (1), prévoit de modifier la composition de l'actuel comité de l'ONR, ce dernier étant par ailleurs à l'avenir dénommé Office national de l'aménagement rural (ONAR).

Aux termes du texte sous avis, le nouveau conseil d'administration de l'ONAR sera composé de neuf membres, tandis que l'actuel comité de l'ONR en comprend huit.

La Chambre relève d'abord que l'article 57 du projet de loi n° 6157 prévoyait de compléter le conseil d'administration de l'office en question par un représentant du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions et par un délégué du département ministériel en charge de la gestion de l'eau. Elle se demande pourquoi ces deux représentants ne figurent plus parmi les membres prévus par le projet sous avis, le commentaire des articles étant muet à ce sujet.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que le texte sous avis ne comporte pas de disposition transitoire réglant, au moment de l'entrée en vigueur de la future loi, la situation des membres actuellement en fonction du comité de l'ONR.

En outre, elle constate que le texte actuellement en vigueur de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux (tout comme le projet de loi n° 6157) fournit certaines précisions concernant l'organisation et le fonctionnement du comité de l'ONR qui ne sont pas reprises par le projet de loi pour le nouveau conseil d'administration. Il en est ainsi par exemple de la nomination de membres suppléants, des modalités de remplacement du président du conseil en cas d'absence ainsi que des modalités de prise de décisions par le conseil.

La Chambre recommande de reprendre ces précisions – ou du moins les plus importantes – dans la future loi au lieu de renvoyer tout simplement à un règlement interne comme le fait l'article 2, paragraphe (3), du texte sous avis.

Ad article 3

Selon les dispositions de l'article 10 de la loi précitée du 25 mai 1964 et celles du règlement grand-ducal du 14 décembre 1965 définissant les fonctions du président de l'ONR, c'est ledit président qui gère l'office et qui en assure la représentation. En pratique, le président, qui a „*la qualité de fonctionnaire de l'État de plein emploi*“, fait fonction de directeur de l'ONR.

Le projet de loi sous avis se propose „*de séparer les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur de l'Office national de l'aménagement rural, ce dernier ne faisant plus partie du conseil d'administration*“ (commentaire de l'article 2).

Pour ce faire, l'article 3 prévoit notamment de conférer toutes les missions revenant actuellement au président de l'ONR à un directeur général. Ce dernier aura dès lors pour mission d'assurer non seulement la direction (administrative) de l'office, mais également la représentation de celui-ci à l'égard de tiers, ceci même „*sans devoir justifier (...) de la décision du conseil d'administration*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que, aux termes de l'article 2, „*l'office est administré par un conseil d'administration*“ et „*il est dirigé par un président*“. Même s'il ne ressort pas clairement du texte si le mot „*il*“ précité vise l'office ou le conseil d'administration, la Chambre estime que le président du conseil d'administration devrait avoir le pouvoir de représenter l'office à l'égard de tiers. Le directeur général devrait, quant à lui, être essentiellement chargé de la gestion courante de l'office, comme cela est d'ailleurs prévu par la décision du gouvernement en conseil du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics, décision à laquelle le dossier sous avis se réfère à plusieurs reprises.

La Chambre recommande donc de clarifier le texte de la future loi concernant les attributions des différents organes intervenant dans l'administration de l'ONAR, en s'inspirant plus étroitement de la décision susvisée du gouvernement en conseil.

En outre, elle signale que le projet sous avis ne comporte pas de disposition transitoire réglant le sort de l'actuel président au moment de l'entrée en vigueur de la future loi. Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de compléter le texte en conséquence.

Ad article 4

L'article 4, paragraphe (1), dispose que „*le personnel de l'office se compose, outre le directeur général, de fonctionnaires de l'État, d'employés publics qui sont assimilés aux fonctionnaires de l'État et d'employés qui répondent à la notion d'employé de l'État*“.

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que tout le personnel de l'établissement public en question soit soumis au statut de droit public.

D'un point de vue formel, et dans un souci de simplification, la Chambre propose de remplacer la tournure peu élégante „*d'employés publics qui sont assimilés aux fonctionnaires de l'État et d'employés qui répondent à la notion d'employé de l'État*“ par celle de „*d'employés publics qui sont assimilés soit aux fonctionnaires de l'État soit aux employés de l'État*“.

Aux termes du paragraphe (2), deuxième phrase, „*les dispositions actuelles et futures du statut général, des régimes de traitements, indemnités et pensions de la législation sur les fonctionnaires et employés de l'État s'appliquent* (au personnel), sauf les dérogations y apportées par la présente loi“.

La Chambre se demande quelles dérogations y sont visées. En effet, le texte sous avis ne prévoit pas de dérogations à la législation applicable dans la fonction publique étatique. Le commentaire des articles n'apporte pas non plus de clarifications à ce sujet.

Ad article 5

L'article 5 prévoit que „les indemnités et jetons de présence des membres et participants aux réunions du conseil d'administration sont fixés par le gouvernement en conseil et sont à charge de l'office“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que le projet sous avis ne fournit pas de précisions quant à d'éventuels „participants“ autres que les membres aux réunions du conseil d'administration (à l'exception du directeur général qui y assiste avec voix consultative). Elle se demande dès lors qui est visé par ce terme. Le commentaire de l'article en question ne mentionne d'ailleurs que les seuls membres du conseil pour ce qui est de l'octroi des indemnités et jetons de présence.

De plus, la Chambre signale que le texte précité n'est pas conforme aux dispositions du chapitre 3 de la décision susvisée du 10 février 2017, qui prévoient en effet que les indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration d'un établissement public sont déterminés par règlement grand-ducal (et non pas par le gouvernement en conseil). Il faudra donc adapter en conséquence l'article 5 prémentionné.

Ad article 7

D'un point de vue purement formel, la Chambre suggère de modifier l'article 7, paragraphe (1), comme suit:

„L'office supporte les charges relatives ~~au~~ à son fonctionnement de l'office ainsi que les dépenses relatives aux opérations de remembrement.“

Ad article 69

L'article 69 se propose d'apporter certaines adaptations à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État dans le but de (re)classer du grade 16 au grade 17 le directeur général (actuel président) de l'ONAR.

Aux termes du commentaire dudit article, le président de l'ONR serait en effet actuellement „classé au grade 16 avec avancement en traitement au grade 17 quatre années après avoir atteint le dernier échelon du grade 16“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que cette affirmation n'est pas en phase avec la législation actuellement en vigueur en matière de traitements dans la fonction publique et que les adaptations proposées par l'article 69 prêtent ainsi à confusion (mis à part que ledit article se réfère par ailleurs à deux reprises à un „Office de la gestion rurale“ dont la création n'est prévue nulle part).

En effet, et primo, la loi précitée du 22 juin 1963 a été abrogée et remplacée, au 1^{er} octobre 2015, par celle du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Secundo, cette dernière loi prévoit déjà en ses articles 12, paragraphe (1), point 15°, et 43, point 25°, ainsi qu'à l'„Annexe A: Classification des fonctions“, que la fonction de président de l'ONR est classée au grade 17.

Toutes les modifications prévues à l'article 69 du projet sous avis sont donc vaines. Il faudra en conséquence supprimer le texte de cet article et lui substituer des dispositions modifiant les articles 12 et 43 ainsi que l'annexe A de la loi susmentionnée du 25 mars 2015 afin d'y remplacer à chaque fois le „président de l'Office national du remembrement“ par le „directeur général de l'Office national de l'aménagement rural“.

Ad article 70

La Chambre approuve que le personnel actuellement au service de l'ONR soit de plein droit repris par l'ONAR, „sans qu'il soit porté atteinte aux droits acquis d'ancienneté, de carrière ou autres“.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 26 février 2019.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF