

N° 6157⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI**concernant le remembrement des biens ruraux**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Avis de l'Observatoire de l'environnement naturel</i>	
1) Dépêche du Président de l'Observatoire de l'environnement naturel au Président de la Chambre des Députés (28.4.2011) .	1
2) Avis de l'Observatoire de l'environnement naturel	2

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE L'OBSERVATOIRE DE L'ENVIRONNEMENT
NATUREL AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(28.4.2011)

Monsieur le Président,

Veillez trouver ci-joint l'avis de l'Observatoire de l'environnement naturel sur le projet de loi 6157 concernant le remembrement des biens ruraux. L'Observatoire de l'environnement naturel, instauré en vertu de loi du 3 août 2005 concernant le partenariat en matière de protection de l'environnement, a pour mission de définir les orientations et le contenu de la politique en matière de protection de la nature et d'évaluer l'état de conservation du milieu naturel au Luxembourg.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très distingués.

*Le Président de l'Observatoire
de l'environnement naturel,*
Camille GIRA

*

AVIS DE L'OBSERVATOIRE DE L'ENVIRONNEMENT NATUREL

Le remembrement est une des grandes opérations d'aménagement du territoire en milieu rural. Il permet de redessiner entièrement les limites des propriétés et exploitations, de remodeler le paysage et de procéder à un large éventail de travaux connexes. C'est un outil extrêmement puissant et son impact sur l'environnement doit être évalué proprement et mis en balance avec ses effets positifs recherchés.

La loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux répondait au besoin de l'époque de rassembler les terres fragmentées – héritage d'une tradition séculaire de petites exploitations agricoles qui ont été peu à peu abandonnées après la Deuxième Guerre mondiale – dans des parcelles plus vastes se prêtant mieux à une exploitation mécanique. Malgré le contexte actuel différent, le remembrement n'a cependant guère évolué: les facteurs environnementaux sont généralement relégués au second plan. Ceci malgré l'obligation figurant à l'article 1er de la loi d'éviter, dans la mesure du possible, de porter atteinte au milieu naturel.

Selon ses auteurs, le projet de loi sous examen se distingue de la loi actuellement en vigueur essentiellement sur trois points: (1) la prise en considération, par les projets de remembrement, des exigences d'un développement durable; (2) la constitution d'une réserve foncière aux fins de la réalisation d'opérations de remembrement dans le cadre de travaux d'intérêt public; (3) la création d'une base légale pour les remembrements sylvicoles.

Ces trois objectifs étant étroitement liés à un usage parcimonieux des ressources naturelles ainsi qu'à la préservation de la biodiversité, c'est notamment leur mise en oeuvre telle que prévue par le projet de loi qui fait l'objet du présent avis.

1. L'aspect du développement durable

Lorsque, comme c'est le cas de l'espèce, une loi poursuit comme ambition pas moins que de déclarer le développement durable l'aune à laquelle est mesuré le résultat de l'activité tombant dans son champ d'application, il s'entend que les moyens qu'elle prévoit pour réussir cette gageure demandent une attention toute particulière. Ceci d'autant plus, lorsque la mission de l'organe qui avise le projet de loi s'articule autour d'un des trois piliers du développement durable, à savoir l'environnement.

Toutefois, avant de pouvoir juger si la loi est susceptible d'atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé, il est indispensable de déterminer d'abord clairement cet objectif. En l'absence d'une définition du concept de développement durable dans le texte même du projet de loi, il y a lieu de s'en rapporter à d'autres sources, comme la littérature spécialisée et/ou la doctrine.

Etablie pour la première fois en 1987 dans le rapport Brundtland, la formule que „*le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs*“ est désormais généralement acceptée et elle a trouvé son entrée dans notre législation qui en donne la définition suivante: „*développement durable: le développement axé sur la satisfaction des besoins des générations présentes, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins, et basé sur trois piliers d'égale valeur, à savoir le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement.*“¹.

Malgré cela, le concept de „développement durable“ n'est pas une notion juridique mais la définition d'un cadre d'action politique. Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler les réserves que le Conseil d'Etat a émises à plusieurs reprises à cet égard, notamment dans le contexte de la révision constitutionnelle. En effet, estimant que les contours juridiques incertains seraient source de grandes difficultés en cas d'interprétation par la Cour constitutionnelle, la Haute Corporation avait rejeté la proposition d'introduire le concept dans la Constitution.²

Dans la partie „Commentaire des articles“, les auteurs du projet de loi expliquent sous *ad article 1er*, que le projet de loi prévoit qu'il peut être procédé au remembrement des terres morcelées et des terres dispersées afin d'assurer une exploitation des biens ruraux répondant aux critères du développement

¹ Loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable – Mém. A n° 102 du 2 juillet 2004.

² Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux. Première mise à jour – septembre 2007. ISBN-10: 2-9599724-1-4 et ISBN-13: 978-2-9599724-1-6.

durable. Ils ne précisent cependant pas les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre ce résultat ni ne définissent-ils les critères qui permettraient de le mesurer et d'en assurer un contrôle *ex post*. Partant, il ne s'agit en l'espèce que d'une simple déclaration d'intention, voire d'une formulation de souhait dépourvue de portée juridique. Une telle disposition n'a pas sa place dans un texte légal³.

Rien d'étonnant donc que, dans son avis du 15 février 2011⁴, le Conseil d'Etat émette une vive critique au sujet du libellé de l'article 1er, paragraphe 1er, du projet de loi et estime devoir attirer une fois de plus l'attention sur les principes de bonne technique législative.

Si, pour les raisons mentionnées plus haut, l'Observatoire partage les critiques de la Haute Corporation, il ne peut néanmoins pas se rallier à ses conclusions. En effet, le Conseil d'Etat part de la présomption que les opérations de remembrement auraient, comme dans le passé, essentiellement pour but de faciliter l'exploitation économique des biens ruraux. Il passe cependant sous silence qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 3, l'objectif de la loi s'étend bien au-delà du remembrement des terres morcelées ou dispersées en vue de leur seule exploitation agricole, sylvicole ou viticole. Si l'ONR devra, dans le futur, assumer ces nouvelles compétences, la prise en compte des impératifs de développement durable est tout sauf accessoire.

Force est de reconnaître que, même si le terme de développement durable en tant que tel n'est pas suffisamment précis pour énoncer une disposition légale, la loi du 24 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable, dans la mesure où elle sert de base légale au Plan national pour un développement durable, définit sans équivoque les objectifs que le Gouvernement s'est donné en la matière. En cas de besoin, les juridictions n'auraient donc aucun mal à vérifier si l'ONR a agi dans le cadre de sa mission et n'a pas outrepassé ses compétences.

En connaissance de cause des répercussions néfastes du remembrement sur la diversité biologique et paysagère par le passé, notamment en ce qui concerne les remembrements agricoles et viticoles, l'Observatoire tient à ce que l'article 1er du projet de loi tienne compte des objectifs et mesures prioritaires nationaux retenus par le Plan national concernant la protection de la nature tel que prévu à l'article 51 de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. L'Observatoire souligne l'importance de la transversalité des politiques et revendique ainsi que le Plan national concernant la protection de la nature soit expressément mentionné dans le projet de loi. Plus précisément, l'Observatoire est d'avis que tout projet de remembrement tel que prévu à l'article 3 du projet de loi soit planifié et mis en oeuvre de la sorte à ce que le bilan écologique du projet soit au moins équivalent à la situation de départ.

Voilà pourquoi l'Observatoire préconise de reformuler l'article 1er comme suit:

„(1) Afin d'assurer, dans l'intérêt général, l'affectation et l'usage des biens ruraux, il peut être procédé, conformément aux dispositions de la présente loi et aux objectifs du Plan national pour un développement durable et du Plan national concernant la protection de la nature, au remembrement des terres morcelées et des terres dispersées.

(2) Tout projet de remembrement doit être planifié et exécuté de façon à ce que son bilan écologique soit qualitativement et quantitativement équivalent à la situation avant remembrement.

(3) Le remembrement peut s'effectuer, soit par décision majoritaire des concernés, sous forme de remembrement légal, soit par voie d'accord entre propriétaires, sous forme de remembrement conventionnel ou d'échanges amiables.“

2. La constitution d'une réserve foncière

Afin de préserver à l'environnement naturel ses capacités de régénération spontanée, toute perte ou destruction d'éléments de la biodiversité provoquée par des activités humaines doit faire l'objet de mesures compensatoires. Cette nécessité n'a pas échappé aux auteurs du projet de loi, qui proposent de doter l'ONR de moyens susceptibles d'amortir les incidences des opérations de remembrement effectuées dans le cadre de travaux d'intérêt public. A cet effet ils proposent de l'autoriser à créer une réserve foncière publique avec pour but tant de disposer de terrains susceptibles d'être échangés contre

3 V. Marc Besch, Traité de Légistique formelle, Conseil d'Etat – 2005, ISBN: 2-495-29075-2.

4 Document parlementaire n° 6157³.

des terrains situés dans le périmètre du projet que de pouvoir effectuer les mesures censées compenser l'effet négatif du projet sur l'environnement naturel.

Vu sous cette lumière, la constitution d'une réserve foncière paraît effectivement un pas dans la bonne direction. A l'examiner cependant de plus près, le remède proposé risque d'avoir des conséquences plus négatives encore que le mal auquel il est censé obvier. Ce qui peut sembler à première vue la panacée, ne résiste pas à un examen critique par rapport à la réalité. Quels seraient en effet les terrains susceptibles d'être acquis par l'ONR aux fins proposées à un prix raisonnable? Sans doute, essentiellement sinon exclusivement des terrains situés en zone verte, loin de toute possibilité d'extension du périmètre constructible et donc sans perspective pour leurs propriétaires respectifs de réaliser une plus-value à court ou à moyen terme. Par ailleurs, la proposition des auteurs du projet de loi de destiner cette réserve aussi à la réduction des effets négatifs qu'un projet peut avoir sur les domaines de l'agriculture, de la viticulture et de la sylviculture, aurait pour effet de restreindre encore davantage l'éventail des possibilités. Aussi ne resterait-il finalement plus guère que des parcelles laissées à l'abandon parce que sans valeur économique; en d'autres termes celles qui se trouvent actuellement dans leur état naturel et servent d'ores et déjà de refuge aux espèces menacées.

Si l'on rapproche ce constat à l'obligation incombant à l'ONR en vertu de l'article 26 du projet de loi qui le charge de l'exécution de mesures compensatoires, lorsque de telles mesures s'avèrent nécessaires compte tenu de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, il apparaît que la conjonction des deux tâches comporte un conflit d'intérêts potentiel majeur. La mission de devoir satisfaire plusieurs besoins à la fois, placerait l'ONR dans la situation délicate de devoir arbitrer entre intérêts difficilement conciliables. Confronté par exemple à la situation de devoir décider de l'affectation d'un terrain en sa possession, ne serait-il pas plutôt enclin de privilégier les besoins de sa mission originale, c'est-à-dire du remembrement, au détriment de la préservation de la biodiversité? Par ailleurs, l'ONR ne dispose, à l'heure actuelle, ni des ressources personnelles ni de l'expertise scientifique nécessaires pour assurer la mise en balance objective des différents intérêts en cause.

S'impose alors la conclusion que, bien qu'indéniablement utile et nécessaire, la constitution d'une réserve foncière pour compenser l'effet de tous les projets de remembrement rural sur l'environnement naturel – pas seulement de ceux en relation avec les travaux d'intérêt public – n'a pas pour autant sa place dans la loi concernant les remembrements ruraux mais doit être inclus dans la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Tel est d'ailleurs le cas dans l'avant projet de loi actuellement en cours d'élaboration censé modifier ladite loi en accord avec le programme gouvernemental et sa partie relative à la simplification administrative qui revendique: ... „la constitution d'une réserve foncière publique, permettant la mise en oeuvre de mesures compensatoires d'envergure et une politique d'achat de terrains à des fins de conservation de la nature plus volontariste.“. Pour le surplus, l'Observatoire se rallie aux réserves formulées par le Conseil d'Etat dans son analyse de l'article 10 du projet de loi.

3. Les remembrements sylvicoles

Le troisième axe sur lequel repose le projet de loi, à savoir la constitution d'un fondement légal solide pour les remembrements en milieu forestier, est la réponse aux démêlés juridiques qu'a eus l'ONR avec certains propriétaires contestant la légalité de l'inclusion de leurs forêts dans des projets de remembrement. Loin de vouloir s'ingérer dans des affaires juridiques ou se prononcer sur l'opportunité d'un choix politique du législateur, l'Observatoire déplore néanmoins l'absence d'un exposé des motifs plus élaboré, basé sur des données scientifiques fiables qui justifierait l'initiative législative à cet égard.

S'il y a unanimité que les ressources sylvicoles peuvent contribuer à réduire la menace du réchauffement global, il ne faut cependant pas perdre de vue que les forêts rendent aussi d'autres services appréciables à l'homme, services qu'il s'agit de ne pas mettre en péril par un activisme inconsidéré. Avant donc de donner feu vert à une procédure destinée à faciliter une exploitation économiquement plus rentable de nos forêts, il faudrait avoir une vision holistique des fonctions qu'il convient de préserver dans l'intérêt de la société entière et de la manière appropriée pour y arriver.

Reconnaissant néanmoins qu'une grande partie des forêts luxembourgeoises relève de la propriété privée que le morcellement des parcelles et l'absence d'infrastructures d'accès de ces forêts est insuffisant, notamment dans l'Oesling, dominé par des plantations de résineux non indigènes, l'Observatoire peut adhérer à une politique nationale de remembrement forestier sous respect des conditions suivantes:

1. Le respect des objectifs et mesures du Plan national concernant la protection de la nature (v. commentaires y relatifs à l'article 1er du projet de loi)
2. La nécessité de réaliser des inventaires de terrains afin d'évaluer les impacts potentiels du remembrement sur la conservation d'espèces et habitats
3. Une coordination étroite entre l'ONR et l'Administration de la nature et des forêts
4. La prise en compte de la nécessité de préserver de zones de quiétude pour certaines espèces forestières
5. La prise en compte de la nécessité de préserver de zones proche de l'état naturel

4. Remarques ponctuelles

Au-delà d'un examen général des trois arguments principaux invoqués par les auteurs du projet de loi dans l'exposé des motifs, l'Observatoire estime que certaines des dispositions de la loi encore en vigueur, dans la mesure où que elles sont reprises par le projet de loi sous examen, ainsi que de nouvelles dispositions figurant dans le projet appellent des observations de sa part.

ad article 6

En ce qui concerne l'article 6, l'Observatoire préconise d'appliquer les dispositions que le paragraphe 3 de cet article (actuellement article 4, dernier alinéa) prévoit à l'égard des sites et immeubles classés comme monuments nationaux aussi aux sites classés comme réserves naturelles par règlement grand-ducal sur base de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ou, pour le moins, à la zone noyau de ces sites. A moins qu'elles ne soient également couvertes par le statut de réserve naturelle, les zones de protection spéciale et les zones spéciales de conservation faisant partie du réseau Natura 2000 ne sont pas visées en l'occurrence, étant donné que l'activité humaine n'y est pas a priori prohibée. Ceci ne dispense évidemment pas les projets de remembrement d'une évaluation appropriée des incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur les objectifs de conservation définis pour les zones en question. Cet aspect sera analysé plus loin.

ad articles 8 (4) et 10

L'article 8 prévoit que „Les terrains d'assiette pour chemins, voies d'écoulement d'eau, aménagements paysagers et autres ouvrages connexes sont prélevés sans indemnités sur la masse des terres à remembrer“. L'article 10 prévoit à son tour que „Le paiement d'une soulte en espèces est autorisé lorsqu'il n'est pas possible d'établir entre les biens immeubles l'équivalence en valeur de productivité prévue à l'article 8. La différence de valeur à compenser par voie de soulte ne doit pas dépasser cinq pour cent de la valeur devant être attribuée, sauf accord exprès et par écrit des propriétaires ou nus-propriétaires intéressés.“ L'Observatoire considère que le pourcentage maximum de 5% des surfaces pouvant être réservées à la construction de chemins et des aménagements écologiques est largement insuffisant pour permettre la préservation des conditions écologiques minimales requises, d'autant plus qu'il est envisageable qu'une large partie de ces terrains sera occupée par des infrastructures de transport. D'un autre côté, l'Observatoire est d'avis que la préservation de biotopes et autres éléments de structure paysagers, dans le cas précis d'un remembrement et en vue d'une préservation à long terme de ces structures, devra incomber à l'ONR et non aux propriétaires. L'Observatoire propose ainsi de reformuler les articles 8 et 10 comme suit:

Art. 8. „Les terrains d'assiette de chemins, voies d'écoulement d'eau et autres ouvrages connexes sont prélevés sans indemnités sur la masse des terres à remembrer, et les propriétaires y contribuent conformément au principe établi au paragraphe(3).“

„Les terrains d'assiette pour éléments paysagers et mesures compensatoires écologiques sont prélevés contre indemnité à fixer par l'Office.“

Art. 10. „La différence à compenser par voie de soulte ne doit pas dépasser **dix** pour cent de la valeur devant être attribuée, sauf accord exprès et par écrit des propriétaires ou nus-propriétaires intéressés.“

ad article 21

Les dispositions régissant la représentation et le vote au sein de l'assemblée générale de l'association syndicale, telles qu'elles sont prévues par les articles 17, § 3 et 21, § 2, sont de nature à sérieusement

restreindre les possibilités des opposants à un projet de remembrement de se défendre contre leur adhésion forcée à une association syndicale aux objectifs de laquelle ils refusent de souscrire. D'ailleurs, les auteurs du projet de loi ne se sont pas contentés de reprendre telles quelles les dispositions de l'article 20 de la loi actuellement en vigueur aux termes desquelles les voix non représentées et les abstentions comptent les unes et les autres affirmativement. Dans leur projet de l'article 21, ils se sont avancés jusqu'à considérer aussi les bulletins nuls comme votes affirmatifs.

L'Observatoire est fermement opposé au maintien de telles dispositions dignes d'un autre âge et faisant fi tant des libertés garanties par la Convention européenne des Droits de l'Homme que de toutes règles démocratiques généralement acceptées. Par voie de conséquence, il se rallie à l'avis du Conseil d'Etat que, pour assurer un vote majoritaire, seuls les votes positifs pourront être pris en compte.

ad article 26

L'article 26 du projet de loi reprend textuellement l'article 24bis de la loi actuelle, celui-ci étant censé transposer la directive modifiée du Conseil 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (ci-après: la directive EIE). De facture complexe, la directive a, au fil des années, fait l'objet d'une abondante jurisprudence de la part de la Cour de justice de l'Union européenne.

Notamment l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets énumérés à l'annexe II de la directive EIE a suscité maintes questions. En effet, contrairement à ce qui est prévu à l'égard des projets relevant de l'annexe I, qui doivent systématiquement faire l'objet d'une procédure d'évaluation, les Etats membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne les projets de l'annexe II. Pour ces projets, il peut être décidé soit sur base d'un examen au cas par cas, soit sur la base des seuils et critères fixés par l'Etat membre, s'ils doivent être soumis à une évaluation⁵.

Il s'entend que cette disposition moins contraignante ne peut pas être interprétée dans le sens qu'elle permettrait de dispenser de manière générale tous les projets ou des classes entières de projets énumérés à l'annexe II de la procédure d'évaluation. Dans une affaire qui lui a été soumise par une juridiction italienne, la Cour de justice de l'Union européenne a suivi son avocat général qui soutint dans ses conclusions que la disposition en question ne permettrait d'exclure un projet déterminé de l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement qu'après un examen d'ensemble de celui-ci permettant de conclure qu'il n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement⁶.

En ce qui concerne le remembrement rural, qui figure parmi les projets énumérés à l'annexe II de la directive EIE, le législateur luxembourgeois a décidé qu'une étude d'impact doit être réalisée pour chaque projet⁷. Le contenu, les conditions et les modalités de cette étude d'impact sont fixés par règlement grand-ducal. Le règlement du 7 novembre 2007⁸ a toutefois une portée plus vaste que ce que la loi lui a désigné et ce que son intitulé ne laisse entendre. Outre les détails concernant l'étude d'impact, il contient aussi des dispositions concernant d'autres éléments constitutifs de la procédure d'évaluation des incidences, tels la publication du dossier relatif au projet et la consultation du public.

Force est pourtant de faire remarquer que ni l'article 26 du projet de loi ni le règlement grand-ducal n'opèrent une transposition complète de la directive EIE. Car si l'article 9 de la directive prévoit explicitement que l'autorisation d'un projet puisse être refusée, le règlement grand-ducal semble exclure cette possibilité et renvoie à des mesures permettant d'éviter, de réduire et, si possible, d'annuler les effets négatifs les plus importants.

Cette présomption est corroborée par la place qu'occupe l'étude d'impact dans la chronologie de la procédure de remembrement. Ce n'est qu'après que la décision définitive au sujet du remembrement projeté a été actée par règlement grand-ducal, conformément à l'article 23 du projet de loi (actuellement

⁵ Directive 85/337 du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, article 4 paragraphe 2.

⁶ Conclusions de l'avocat général Mischo du 29 avril 1999 dans l'affaire C-435/97, World Wildlife Fund e.a.

⁷ Lors de la discussion générale sur le projet de loi 3872 modifiant la loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux, le rapporteur de la commission de l'agriculture, de la viticulture et du développement rural motiva l'action législative comme suit: „Den Artikel 24bis deen huet zur Konsequenz, dass d'Realisatioun vun enger Impaktstudie beim Remembrement obligatoresch gëtt. D'Intentioun ass, en Equiliber ze fannen tëschent ökonomeschen an ökologeschen Iwwerleungen, déi sech bei engem Remembrement stellen.“

⁸ Mémorial A n° 199 du 13.11.2007.

l'article 22⁹) qu'une étude d'impact sera élaborée. S'agissant du document clé de la procédure d'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, l'étude doit être mise à la disposition du public concerné, comme il est prévu à l'article 7 du règlement grand-ducal du 7 novembre 2007. Selon l'article 8 du règlement grand-ducal, les avis et observations du public serviront, avec l'avis de l'ONR, aux ministres compétents aux seuls fins de prendre une décision sur les mesures compensatoires jugées nécessaires pour la protection des sites touchés par le remembrement. Cette façon de procéder est en contradiction flagrante avec l'article 8 de la directive EIE, qui dispose sans équivoque que le résultat des consultations effectuées dans le cadre de la procédure d'évaluation doit être pris en considération lors de la décision d'autorisation.

Comme la détermination du moment approprié pour la réalisation de l'évaluation des incidences a posé problème dès la mise en oeuvre de la directive EIE, la Cour de justice de l'Union européenne s'est, à la demande des juridictions nationales, penchée sur la question. A ce sujet, elle a dit pour droit que „*lors d'une procédure d'autorisation en plusieurs étapes, cette évaluation doit, en principe, être effectuée aussitôt qu'il est possible d'identifier et d'évaluer tous les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement*“¹⁰. L'avocat général a rappelé dans ses conclusions sous l'affaire en question que la notion d'autorisation est définie à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive EIE comme „*la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet*“ en cause.

Dans la foulée de ses arrêts subséquents, la CJUE a confirmé et précisé cette jurisprudence. Ainsi, à l'occasion d'une affaire pour manquement d'Etat¹¹ elle rappela que „*lorsque le droit national prévoit une procédure d'autorisation à plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution, qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminées par la décision principale, les effets qu'un projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiées et évalués lors de la procédure relative à la décision principale.*“

Pour assurer la conformité de la loi concernant le remembrement des biens ruraux tant avec l'article 2 de la directive EIE qu'avec la jurisprudence de la CJUE, il s'impose donc de déplacer les dispositions relatives à l'étude d'impact vers l'amont de la procédure de remembrement afin de garantir que les conclusions de l'évaluation des incidences sur l'environnement soient à la disposition des autorités investies du pouvoir d'autorisation avant que la décision au sujet du projet de remembrement n'ait été rendue définitive par règlement grand-ducal.

Au vu de ce qui précède, l'Observatoire ne pourra pas marquer son accord sur les recommandations émises par le Conseil d'Etat suite à son analyse des articles 14 et 26 du projet de loi. Contrairement à ce que soutient la Haute Corporation, l'Observatoire n'est pas d'avis que les opérations de remembrement tombent dans le champ d'application de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Ladite loi opère une transposition quasi littérale dans notre droit interne de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains projets et programmes sur l'environnement. Comme le laisse entendre leur intitulé, les deux actes législatifs ont pour objet de garantir à ce que des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale.

Or, une opération de remembrement n'est ni un plan ni un programme mais un projet et elle ne relève de ce fait pas du champ d'application de la directive 2001/42, mais de celui de la directive 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Ce constat est confirmé par le libellé du paragraphe 2. a) de l'article 2 de la loi respectivement de l'article 3 de la directive. Le paragraphe en question dispose en effet qu'une évaluation environnementale doit être effectuée pour tous les plans et programmes „*qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, [...] de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir*“ (souligné par nous). “

9 Selon l'arrêt rendu par la Cour administrative le 16 novembre 2010 dans l'affaire Tholl c. ONR (n° 26852C), la décision concernant un projet de remembrement devient définitive à partir du moment où le règlement d'administration publique prévu à l'article 22 de la loi est pris.

10 Arrêt de la CJUE du 7 janvier 2004 dans l'affaire C-201/02, Delena Wells c. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions.

11 Arrêt de la CJCE du 4 mai 2006 dans l'affaire C508/03, Commission c. Royaume-Uni, point 104.

Comme mentionné plus haut, les remembrements ruraux font partie des projets énumérés à l'annexe II de la directive EIE, au sujet desquels il peut être décidé sur base d'un examen au cas par cas ou sur la base de seuils et critères fixés par l'Etat membre, s'ils doivent être soumis à une évaluation. Compte tenu de la jurisprudence européenne dans le domaine, il n'est partant pas possible de soustraire par voie de règlement grand-ducal, comme semble le suggérer le Conseil d'Etat dans son avis, la classe entière des opérations de remembrement à l'obligation d'évaluer leurs incidences sur l'environnement.

Outre l'évaluation des incidences sur l'environnement par l'effet de la directive EIE, les projets de remembrement sont encore susceptibles de faire l'objet d'une procédure d'évaluation en vertu de l'article 12 de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Une telle évaluation est régie ou bien par le seul droit national, lorsque le projet est susceptible d'avoir des incidences sur une zone protégée d'intérêt national ou communal, ou par le droit communautaire, dans tous les cas où une zone protégée d'intérêt communautaire faisant partie du réseau Natura 2000 est concernée. Si la directive „Habitats“ limite l'évaluation aux objectifs de protection définis pour la zone en question, les dispositions qui la transposent en droit national en exigent une évaluation des incidences sur l'environnement compris dans sa conception large, s'inscrivant de ce fait dans la lignée de la directive EIE. Ceci étant, rien ne s'oppose pourtant à ce que les deux mesures fassent l'objet d'une seule procédure, à condition que cette procédure unique garantisse la prise en compte des objectifs respectifs.

Selon l'avis de l'Observatoire, une notion mérite d'être clarifiée davantage, à savoir celle du „public“ voire du „public concerné“. Depuis sa modification par la directive 2003/35, la directive EIE, article 1er, paragraphe 2, en donne les définitions suivantes:

- public: une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique nationales, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes;
- public concerné: le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2¹², ou qui a un intérêt à faire valoir dans ce cadre; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.

Partant, si l'actuelle loi concernant le remembrement des biens ruraux ne prévoyait à l'origine que des effets à l'égard des seuls propriétaires, nu-propriétaires et usufruitiers dont les terres sont comprises dans le périmètre d'un projet de remembrement, l'obligation d'effectuer une étude d'impact pour chaque projet introduite par l'article 24bis a considérablement élargi le cercle des personnes susceptibles de faire valoir un intérêt. Cet élargissement entraîne des conséquences notamment en ce qui concerne les voies de recours en cas de litige.

Finalement, l'Observatoire s'interroge sur la légalité des dispositions de l'article 26 (3) concernant la décision conjointe des Ministres ayant dans leurs attributions l'agriculture et l'environnement, relative à la définition de mesures compensatoires. La définition de mesures compensatoires découle directement de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et donc de l'unique compétence du Ministre de l'environnement. Il n'existe d'ailleurs aucun texte législatif autre que celui du remembrement qui prévoirait une disposition équivalente permettant à un autre Ministre que celui de l'environnement d'intervenir dans la définition de mesures compensatoires. L'Observatoire propose ainsi de modifier l'article 26 (3) comme suit:

„L'étude d'impact est soumise pour avis à l'office. La décision au sujet des mesures compensatoires jugées nécessaires pour la protection des sites touchés par le remembrement est prise **par le ministre ayant dans ses attributions la protection de la nature et des ressources naturelles.**“

¹² Article 2, paragraphe 2: *L'évaluation des incidences sur l'environnement peut être intégrée dans les procédures existantes d'autorisation des projets dans les Etats membres ou, à défaut, dans d'autres procédures ou dans celles à établir pour répondre aux objets de la présente directive.*