

N° 7370⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I**concernant la gestion durable des biens ruraux**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(1.6.2021)

Par dépêche du 15 octobre 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière. Le Conseil d'État constate que la fiche financière jointe au texte en projet n'est toutefois pas de nature à remplir les exigences de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. En effet, la fiche financière en question ne contient pas le moindre détail quant à la nature des dépenses engagées. Par ailleurs, aucune ventilation des dépenses n'a été effectuée. À défaut de données concrètes, le Conseil d'État n'est pas en mesure d'apprécier le contenu de la fiche financière.

Une entrevue avec les représentants du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural a eu lieu en date du 19 juin 2019.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, du Syndicat des villes et des communes luxembourgeoises, de la Chambre d'agriculture ainsi que de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 11 mars 2019, 26 juillet 2019, 6 mars 2020 et 10 avril 2020.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen a pour objet de remplacer la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux, qui avait déjà été modifiée en 1980, 1994, 1996, 2003 et 2018.

Le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural avait précédemment élaboré, en 2010, un projet de loi¹ portant refonte de la loi sur le remembrement des biens ruraux, ci-après le « projet de loi n° 6157 » et le Conseil d'État avait rendu son avis y relatif le 15 février 2011². Les auteurs du projet de loi indiquent que le projet s'appuie en grande partie sur le texte du projet de loi n° 6157 et qu'il a été tenu compte des oppositions formelles, des observations et des propositions de texte formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011. Le Conseil d'État ne reviendra en principe plus sur les dispositions reprises du projet de loi n° 6157 au sujet desquelles il n'avait pas formulé d'observation dans son avis y relatif.

Le Conseil d'État sera néanmoins amené à revoir certaines dispositions soulevant des problèmes de sécurité juridique. En effet, par son arrêt du 22 janvier 2021³, le juge constitutionnel attribue désormais valeur constitutionnelle au principe de sécurité juridique et l'applique pour contrôler la constitutionnalité des lois. Il découle des enseignements de cet arrêt que toute règle de droit doit être suffisamment

1 Projet de loi concernant le remembrement des biens ruraux (doc. parl. n° 6157).

2 Doc. parl. n° 6157³.

3 Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021).

claire, accessible et prévisible, au risque, sinon, d'être déclarée non conforme au principe de sécurité juridique par la Cour constitutionnelle, ce qui aura pour conséquence l'annulation de la disposition litigieuse. Le Conseil d'État y reviendra à l'endroit de l'examen des articles pertinents du projet de loi.

Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi sous avis qu'en raison de l'attribution de nouvelles missions à l'Office national de l'aménagement rural, ci-après l'« ONAR », visant à remplacer l'actuel Office national du remembrement, et d'autres adaptations devenues nécessaires suite à l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, de la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et de la nouvelle législation adoptée en matière de protection des données à caractère personnel, il a semblé préférable aux auteurs du projet de retirer le projet de loi n° 6157 et de le remplacer par le projet de loi sous examen qui procède à une refonte complète de la loi précitée du 25 mai 1964⁴.

Les auteurs du projet de loi indiquent que le fonctionnement de l'ONAR est modifié afin de tenir compte des lignes directrices pour la création d'établissements publics arrêtées par décision du Gouvernement en conseil du 10 février 2017⁵ ainsi que des nouvelles missions qui lui ont été attribuées à travers la loi précitée du 18 juillet 2018, notamment en vertu de son article 64, paragraphe 2, qui confie à l'Office national du remembrement l'acquisition et l'échange de terrains pour les pools compensatoires, suivis, si nécessaire, d'un remembrement des biens ruraux.

Le projet de loi sous avis effectue un changement de paradigme par rapport à la législation de 1964. Alors que dans la loi précitée du 25 mai 1964 le remembrement rural visait essentiellement et surtout l'intérêt de l'agriculture et l'amélioration de la productivité agricole, l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi sous revue prévoit que le remembrement pourra, à l'avenir, également être exécuté dans le cadre de projets de développement national, régional ou communal, tels que la création d'autoroutes, de routes, de lignes ferroviaires, de zones d'activités, de zone de récréation et de loisirs, de réserves naturelles relevant du domaine public ou d'autres zones faisant l'objet d'améliorations environnementales.

Il y aura ainsi, à l'avenir, deux types de remembrements ruraux : les uns seront, comme il est de tradition, réalisés dans l'intérêt de l'agriculture, afin d'aboutir à un accroissement du rendement des terres agricoles et d'augmenter la rentabilité des exploitations ; les autres s'inscriront – d'une manière qui n'est pas explicitée et le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles – dans la réalisation des projets visés à l'article 10, paragraphe 2, de la loi en projet.

Les remembrements du second type ne paraissent pas obéir à la logique de redistribution de terrains qui caractérise normalement les opérations de remembrement et que la Cour constitutionnelle a désignée comme étant de « l'essence même de l'opération de remembrement »⁶. D'une part, en effet, les auteurs du projet de loi prévoient que l'ONAR pourra « acquérir et échanger des terrains » (article 65 du projet de loi) en vue de la réalisation des projets visés à l'article 10, paragraphe 2. D'autre part, l'article 26, paragraphe 2, du projet de loi prévoit que l'emprise nécessaire à la réalisation d'un tel projet « peut aussi être prélevée, en totalité ou en partie, sur l'ensemble des parcelles sises dans le périmètre de remembrement », ce qui – nécessairement – fait du remembrement non plus un instrument d'échange, mais un instrument d'acquisition.

Les remembrements de ce second type ne paraissent pas non plus s'inscrire dans un des objectifs fixés par l'article 9 du projet de loi sous avis.

Le Conseil d'État constate encore, à la lecture combinée des articles 10, paragraphe 3, 12, paragraphe 3, et 26, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sous avis que le consentement des propriétaires n'est pas requis lorsqu'il s'agit d'un remembrement exécuté dans le cadre de projets de développement national, régional ou communal tels que visés à l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi sous revue. Le choix de ne pas recueillir le consentement des propriétaires en cas de réalisation d'un projet visé à l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi avait déjà été fait dans le projet de loi n° 2278. Dans son avis y relatif du 21 octobre 1980⁷, le Conseil d'État ne s'y était pas opposé, estimant que les dispositions en projet à l'époque « continueront à assurer un maximum de garanties légales à tous les inté-

4 Doc. parl. n° 6157⁵.

5 Instruction du Gouvernement en conseil du 10 février 2017 abrogeant l'Instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics (Mém. A – n° 207 du 21 février 2017).

6 Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 11/01 du 28 septembre 2001 (Mém. A – n° 126 du 17 octobre 2001).

7 Doc. parl. n° 2278¹.

ressés ». Le Conseil d'État sera amené à vérifier si tel est toujours le cas dans le projet de loi qui lui est soumis.

Eu égard aux différences très substantielles qui existent entre les opérations liées à la réalisation des projets visés à l'article 10, paragraphe 2, de la loi en projet et les remboursements classiques, il aurait été indiqué, aux yeux du Conseil d'État, de régler le régime de ces opérations dans un titre distinct plutôt que d'insérer des paragraphes dérogatoires dans certains des articles régissant le remboursement rural classique, comme l'ont fait les auteurs. Ce choix des auteurs fait que le régime juridique et procédural exact des remboursements liés à l'exécution d'un projet visé à l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi est parfois impossible à appréhender, ce qui obligera le Conseil d'État à formuler des oppositions formelles sur le fondement de la sécurité juridique.

Le Conseil d'État relève encore que si, à l'heure actuelle, la loi précitée du 25 mai 1964 tient compte, dans le processus décisionnel, des intérêts des usufruitiers, représentés au sein de l'assemblée générale, le projet de loi sous avis ne prévoit plus de consultation ou de droit de vote des usufruitiers. La même considération vaut pour la prise en compte des intérêts d'autres titulaires de droits réels. Le Conseil d'État reviendra sur ces points lors de l'examen des articles, et notamment lors de l'examen de l'article 10, paragraphe 4, du projet de loi.

Le Conseil d'État constate que le projet de loi maintient la dualité de compétence juridictionnelle du juge judiciaire et du juge administratif. Cette situation existe déjà à l'heure actuelle.

De façon générale, le Conseil d'État relève que le projet de loi sous revue contient de nombreuses incohérences au niveau de la terminologie. En ce qui concerne les termes de « surfaces », de « superficie », de « parcelles » et de « terres », utilisés alternativement dans le projet de loi, le Conseil d'État demande aux auteurs, dans un souci d'harmonisation de la terminologie, de se limiter à l'utilisation d'un seul et même terme si ceux-ci sont à considérer comme synonymes, sinon de définir les termes dont l'emploi alternatif serait justifié. Il estime, en outre, qu'il y a lieu de préciser les termes de « classement », de « classification », de « classe d'estimation », de « zone d'estimation » et de « zone de valeur », sinon d'uniformiser leur emploi et de se limiter à l'utilisation d'un seul terme, si par exemple les auteurs du projet de loi estiment que les termes de « classement » et de « classification » sont employés comme synonymes. Le Conseil d'État y reviendra également plus amplement lors de l'examen des articles.

Le Conseil d'État sera finalement amené à relever, à l'endroit des articles pertinents, les problèmes d'articulation entre le projet de loi sous avis et, notamment, les législations en matière d'aménagement communal, d'expropriation pour cause d'utilité publique et de protection de la nature et des ressources naturelles.

*

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous avis se réfère à la « gestion durable des biens ruraux » et ne mentionne plus le « remboursement des biens ruraux ». L'intitulé du projet de loi sous revue ne rend ainsi que partiellement compte du contenu du projet de loi sous avis. Dans ce contexte, il est rappelé que l'intitulé ne doit pas induire en erreur sur le contenu du dispositif. Ainsi, l'intitulé du projet de loi est à formuler de façon à couvrir l'ensemble de la matière réglée, sans pour autant dépasser le cadre tracé par le texte du dispositif. L'intitulé proposé par les auteurs est encore muet sur l'organisation de l'ONAR qui fait toutefois l'objet du titre 1^{er} du projet de loi sous avis. Le Conseil d'État demande aux auteurs de s'inspirer de l'intitulé de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain en reprenant dans l'intitulé du projet de loi sous avis les termes d'« aménagement rural » et de « remboursement ».

Article 1^{er}

L'article sous avis a trait à l'objet et aux missions de l'ONAR. Or, l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, n'indique pas l'objet, mais le statut juridique auquel est soumis l'ONAR. Le Conseil d'État propose dès lors de modifier l'intitulé du chapitre I^{er} en remplaçant les termes « Objet et missions » par les termes « Missions ».

Quant au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet de loi de le libeller de la manière qui suit :

« (1) L'office national de l'aménagement rural, ci-après « ONAR », est un établissement public doté de la personnalité juridique.

Il jouit de l'autonomie financière et administrative, sous la tutelle du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, ci-après « ministre ».

Le siège de l'ONAR est à Luxembourg. »

Les missions prévues au paragraphe 2 sont celles qui figurent dans la loi précitée du 25 mai 1964 ainsi que celles qui ont été dévolues à l'Office national du remembrement par le biais de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Au paragraphe 2, premier tiret, il est précisé que l'ONAR a pour mission « la direction des opérations relatives au remembrement, notamment en ce qui concerne la conception, l'établissement et l'exécution des projets de remembrement légal ou conventionnel et des échanges amiables d'immeubles ruraux ». Dans ce contexte, le Conseil d'État souligne qu'en vertu du principe de spécialité, consacré par l'article 108*bis* de la Constitution, la portée des missions de l'établissement public doit être cernée avec précision par le législateur. Le Conseil d'État demande par voie de conséquence, sous peine d'opposition formelle, d'omettre le terme « notamment ». Si l'ONAR devait se voir attribuer des missions supplémentaires, il conviendrait de le préciser dans la disposition sous examen. Plus encore, le Conseil d'État estime qu'il conviendrait de viser spécifiquement le « remembrement rural ».

Le paragraphe 2, deuxième tiret, manque également de précision.

Cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 65, paragraphe 1^{er}, du projet de loi qui dispose que l'ONAR n'agit pas pour son propre compte, mais à la demande et pour le compte des communes, syndicats de communes, établissements publics et de l'État. Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis pour contrariété à l'article 108*bis* de la Constitution. De l'avis du Conseil d'État, le deuxième tiret pourrait être précisé comme suit :

« – l'acquisition et l'échange de terrains nécessaires à l'exécution des projets prévus à l'article 10, paragraphe 2, conformément aux dispositions de l'article 65, paragraphe 1^{er} ».

Parmi les missions de l'ONAR figure également, au paragraphe 2, troisième tiret, « l'acquisition et l'échange de terrains pour les besoins du pool compensatoire national tel que prévu à l'article 64, paragraphe 2, de la loi du 12 juin 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ». Le Conseil d'État relève que la mission d'appui aux communes et syndicats de communes visée à l'article 64, paragraphe 2, alinéa 4, point 1^o, de la loi précitée du 18 juillet 2018, n'est pas reprise au titre des missions énumérées dans la disposition sous avis. Le Conseil d'État recommande aux auteurs de reprendre l'ensemble des missions attribuées à l'ONAR dans la disposition sous avis.

Article 2

L'article sous revue règle la composition du conseil d'administration et détermine ses attributions sous forme de « missions ».

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu, dans un souci de précision, de remplacer les termes « Il est dirigé » par les termes « Le conseil d'administration est dirigé ».

Les auteurs indiquent avoir tenu compte de la décision du Gouvernement en conseil du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics ainsi que des suggestions formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011 relatif au projet de loi n° 6157. Une disposition relative aux incompatibilités entre certaines fonctions et la qualité de membre du conseil d'administration⁸, de même que les dispositions ayant trait à la démission, au décès ou à la

⁸ Voir l'avis du Conseil d'État du 15 février 2011 relatif au projet de loi concernant le remembrement des biens ruraux : « Ne peuvent devenir membres du conseil d'administration le ou les fonctionnaires qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller et à contrôler l'établissement ou qui, en vertu des pouvoirs leurs délégués, approuvent des actes administratifs de l'établissement et signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'État en faveur de l'Office. » (doc. parl. n° 6157³, p. 26).

révocation d'un membre du conseil d'administration⁹ font toutefois défaut. Par conséquent, il est demandé aux auteurs du projet de loi de compléter le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue sur ces points précis en s'inspirant, à titre d'exemple, de l'article 4 de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement¹⁰.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État voit d'un œil critique l'utilisation du terme « notamment ». En effet, les missions du conseil d'administration sont à définir avec précision. Le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de supprimer le terme « notamment ».

Au troisième tiret, concernant la compétence du conseil d'administration pour statuer « sur la classification des terres », le Conseil d'État se doit de signaler une incohérence terminologique, puisque dans le reste du projet (hormis les articles 42 et 47), il est question de « classement des terres » (par exemple aux articles 31 et 33) et non de classification. Il est nécessaire d'harmoniser cette terminologie.

Le Conseil d'État constate que le neuvième tiret ne règle que la « nomination » du personnel et non l'engagement du personnel sous statut contractuel visé à l'article 4. Il convient de régler plus précisément les attributions en matière d'engagement, de nomination, de révocation et de licenciement du personnel autres que le directeur nommé par le Grand-Duc (article 3, paragraphe 3). Le Conseil d'État suggère aux auteurs de libeller le tiret en question comme suit :

« – l'engagement, la nomination, la révocation et le licenciement du personnel, à l'exception du directeur ».

Au paragraphe 3, les auteurs omettent de désigner l'organe investi du pouvoir d'adopter le règlement d'ordre intérieur. Par conséquent, il est suggéré d'écrire :

« Le conseil d'administration établit un règlement d'ordre intérieur qui précise [...] ».

Article 3

L'article 3 a trait à la direction de l'ONAR. Au paragraphe 1^{er}, il est précisé que la « direction de l'ONAR » est confiée à un directeur « général ». Le Conseil d'État estime que le concept de « direction » risque d'entraîner des conflits de compétence avec le conseil d'administration. D'après la décision du Gouvernement en conseil du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics, l'organe directeur est chargé de la gestion courante de l'établissement public. Partant, la disposition est à reformuler comme suit :

« La gestion courante de l'ONAR est confiée à un directeur. »

Dans ce contexte, il convient de faire abstraction du paragraphe 7 qui est superflu étant donné que les missions y prévues sont couvertes par les paragraphes 1^{er} et 2 du même article.

Le Conseil d'État estime en outre qu'il n'y a pas lieu de prévoir un directeur « général » en cas d'absence d'autres directeurs.

Le projet de loi sous revue ne comporte, contrairement à d'autres textes de loi en la matière, pas de disposition visant à régler la situation spécifique du non-renouvellement de mandat du directeur.

⁹ Voir l'avis du Conseil d'État du 15 février 2011 relatif au projet de loi concernant le remembrement des biens ruraux : « Le conseil d'administration peut à tout moment être révoqué par le Grand-Duc. Par ailleurs, le Grand-Duc peut révoquer un membre avant l'expiration de son mandat sur proposition du Conseil de gouvernement, après que l'avis du conseil d'administration a été demandé. En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. » (doc. parl. n° 6157³, p. 27).

¹⁰ Art. 4. [...] (2) Ne peuvent être nommés membres du conseil d'administration les fonctionnaires ou employés de l'État, qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler le Fonds ou qui, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, approuvent des actes administratifs du Fonds ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'État en faveur du Fonds.

(3) Les membres du conseil d'administration, y inclus son président, peuvent être révoqués à tout moment par le Grand-Duc après délibération du Gouvernement en conseil.

(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace.

Les fonctionnaires et les employés de l'État, membres du conseil d'administration, nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. A condition que le quorum de présence prévu par l'article 5, paragraphe 4, soit rempli, le conseil d'administration siège et délibère valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.

Partant, il est suggéré aux auteurs de compléter le dispositif sous avis en s'inspirant, à titre d'exemple, de l'article 11 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ou encore des articles 21 et 22 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. Une autre solution consisterait à rendre applicables les dispositions de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État.

Le Conseil d'État estime que le paragraphe 9 peut être supprimé, car dénué d'apport normatif. Les missions décrites ne sont que des exemples concrets de ce que recouvrent les missions énumérées aux paragraphes 5 à 7.

Article 4

Le paragraphe 1^{er} n'appelle pas d'observation.

Au paragraphe 2, les termes « sous la direction et » sont à supprimer, car superfétatoires.

Le paragraphe 3 prévoit que le cadre du personnel est défini par un règlement grand-ducal. De l'avis du Conseil d'État, il n'est pas nécessaire de recourir à un règlement grand-ducal pour la détermination du cadre du personnel. Le conseil d'administration a en effet déjà pour mission d'adopter l'organigramme, la grille des emplois et leur classification. Le paragraphe 3 est dès lors à omettre.

Article 5

L'article sous revue a trait aux indemnités et jetons de présence. Il est rappelé que la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement, pris individuellement ou dans leur ensemble lorsqu'ils forment le Gouvernement en conseil, d'un pouvoir réglementaire sous peine de violer l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, qui confère au seul Grand-Duc la prérogative de conférer, sauf dans les matières réservées à la loi, un pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement, dans les cas qu'il détermine¹¹. La disposition sous avis est dès lors à adapter, sous peine d'opposition formelle, sur ce point.

Pour ce qui concerne le terme « participants », le Conseil d'État renvoie à son avis du 24 janvier 2017 relatif au projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours à l'occasion duquel il a souligné ce qui suit : « L'alinéa 10 précise que les indemnités et jetons de présence des administrateurs et des participants aux réunions du conseil d'administration sont à charge du CGDIS. [...] Par contre, le Conseil d'État estime que le terme « participants » manque de précision et propose de le remplacer par un renvoi aux personnes visées à l'article 12 du projet sous examen, ce qui circonscrirait avec toute la précision requise le champ d'application de l'alinéa 10. »¹²

Le projet de loi sous revue ne prévoit pas, contrairement à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours, la participation de délégués et d'experts aux réunions du conseil d'administration. Dans ce sens, les termes « et participants » sont à supprimer. La participation du directeur aux réunions du conseil d'administration relève de ses fonctions ordinaires et ne saurait ainsi donner lieu au paiement d'un jeton de présence.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Au paragraphe 2, le Conseil d'État comprend que les termes « ressources financières nécessaires » se réfèrent au fonctionnement de l'ONAR ainsi qu'aux dépenses relatives aux opérations de remembrement. Il estime toutefois qu'il convient de faire abstraction du terme « nécessaires », car superfétatoire.

11 Arrêt n° 1/98 du 6 mars 1998 de la Cour constitutionnelle et arrêts nos 4/98, 5/98 et 6/98 du 18 décembre 1998 de la Cour constitutionnelle (Mém. A – n° 19 du 18 mars 1998, p. 254 et n° 2 du 18 janvier 1999, pp. 15 à 17).

12 Doc.parl. n° 6861⁸.

Au point 1°, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « des allocations budgétaires annuelles de l'État » par les termes « une dotation financière annuelle à charge du budget des recettes et des dépenses de l'État ».

Au point 2° du même paragraphe, le Conseil d'État s'interroge sur les montants visés. Les montants « recouvrés » correspondent-ils aux montants visés à l'article 53, paragraphe 5, du projet de loi sous avis ou s'agit-il d'autres montants non visés à la disposition précitée ? Si tel est le cas, le Conseil d'État suggère de se référer, dans un souci de cohérence terminologique, aux « montants perçus ».

Article 8

Le Conseil d'État suggère, dans un souci de lisibilité, de restructurer le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue comme suit :

« (1) Les comptes de l'ONAR sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile. »

Le paragraphe 2 prévoit le contrôle de la Cour des comptes et d'un réviseur d'entreprises. À cet égard, il y a lieu de constater que le projet de loi sous revue ne comporte pas de dispositions relatives à la désignation du réviseur d'entreprises, à la durée de son mandat, à l'objet de son contrôle et à la prise en charge des frais y relatifs. Par conséquent, il y a lieu d'apporter les précisions nécessaires sur ces points.

Article 9

L'article sous revue détermine les objectifs du remembrement qui se trouvent modifiés par rapport à la loi précitée du 25 mai 1964.

Au paragraphe 1^{er} de l'article sous revue, les termes « exploitation plus économique » sont maintenus. L'exigence d'une « exploitation compétitive » des biens ruraux constitue une nouveauté par rapport au texte de l'article 1^{er} de la loi précitée du 25 mai 1964 et de l'article 1^{er} du projet de loi n° 6157. Le commentaire des articles n'offre pas d'explications sur cet ajout. Le Conseil d'État se demande par rapport à quoi cette compétitivité est à apprécier.

Le critère du développement durable est également nouveau par rapport au texte de la loi actuellement en vigueur. La prise en compte de ce critère avait toutefois déjà été proposée dans le cadre du projet de loi n° 6157 et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'exigence prévue dans le texte actuellement en vigueur selon laquelle il convient d'éviter, dans la mesure du possible, de porter atteinte au milieu naturel, est reformulée. Il est, en effet, désormais imposé de respecter l'équilibre écologique du milieu naturel. La suppression des termes « dans la mesure du possible » suggère que l'exigence du respect du milieu naturel sera désormais inconditionnelle. Le Conseil d'État s'interroge quant aux conséquences, voire quant aux sanctions, si le résultat imposé n'était pas atteint.

Pour garantir une meilleure lisibilité du texte, le Conseil d'État propose de reformuler le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) Afin d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux, répondant aux critères du développement durable et respectant l'équilibre écologique du milieu naturel, il peut être procédé au remembrement des terres morcelées et des terres dispersées. »

Le paragraphe 2 reprend pour partie la proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011¹³. Sont toutefois ajoutés, par rapport à la proposition de texte du Conseil d'État et le texte actuellement en vigueur, les termes « dans la mesure du possible ». Le Conseil d'État propose d'omettre ces termes qui sont redondants. Le paragraphe 2 n'appelle pas d'autre observation.

¹³ « Dans ces conditions, le Conseil d'État propose de réserver le libellé suivant à l'article 1^{er} du projet de loi :

« Art. 1^{er}. Le remembrement des biens ruraux a pour objet d'en assurer une exploitation plus économique, tout en veillant que le nouveau lotissement des terres remembrées respecte l'intérêt général et évite dans la mesure du possible de porter atteinte au milieu naturel.

Il consiste à améliorer les biens-fonds en constituant à partir de terres morcelées et dispersées de nouvelles parcelles ayant des superficies et des formes mieux adaptées aux besoins culturels ainsi que des accès indépendants. » (doc. parl. n° 6157³, p. 4).

Le paragraphe 3 constitue une reprise de l'alinéa 3 de l'article 10 de la loi précitée du 25 mai 1964. En dépit du fait qu'il s'agit d'une reprise du texte actuellement en vigueur, le Conseil d'État estime que la disposition est superflue, étant donné que les missions de l'ONAR sont précisées à l'article 1^{er} du projet de loi.

Le Conseil d'État note, par ailleurs, que les termes « intéressés au remembrement » utilisés dans la loi précitée du 25 mai 1964 sont remplacés par ceux de « propriétaires au remembrement ». Dans ce contexte, il renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 10, paragraphe 4, du projet de loi sous revue.

Article 10

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue reprend en partie le libellé de l'article 2, alinéa 2, de la loi précitée du 25 mai 1964. Les exemples de « mesures d'accompagnement » du remembrement (travaux d'amélioration foncière) cités sont toutefois modifiés par l'ajout de mesures devant concourir à une amélioration également d'un point de vue environnemental. Par ailleurs, le terme « défrichement » a été supprimé du catalogue des mesures d'accompagnement du remembrement. D'autres mesures qui peuvent accompagner le remembrement ont été rajoutées. Le commentaire des articles indique à ce sujet qu'« [i]l est juste proposé de remplacer l'ancienne énumération de travaux d'amélioration foncière par une approche plus contemporaine [...] ». Le Conseil d'État note qu'il s'agit d'une énumération exemplative qui n'est donc pas exhaustive. Il suggère de remplacer le terme « d'autres améliorations » par le terme « d'autres mesures » pour rendre la phrase plus compréhensible.

Le paragraphe 2 est nouveau par rapport à la loi précitée du 25 mai 1964. Il figurait toutefois déjà dans le projet de loi n° 6157 ainsi que dans le projet de loi n° 2278, cependant sous un libellé plus restrictif limité aux projets de développement économique régionaux. Le paragraphe tel que libellé dans le projet de loi sous revue et dans le projet de loi n° 6157 avait fait l'objet d'observations critiques de la part du Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011 dans la mesure où les auteurs du projet de loi entendaient englober les projets de développement communal dans la procédure de remembrement, ce qui engendrait des redondances avec les dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal. Le Conseil d'État avait encore retenu qu'il y avait un risque de genèse de conflits de compétences entre l'État et les communes ainsi qu'entre l'Office national de remembrement et le ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions, de sorte qu'il exigea de limiter la portée de ce paragraphe aux seuls projets d'intérêt général dont l'État est seul responsable.

Le Conseil d'État note que le risque de survenance de conflits de compétences entre l'État et les communes, tel que soulevé dans l'avis précité du 15 février 2011, persiste au vu du libellé de la disposition sous revue.

Plus encore, le Conseil d'État souligne que les questions relatives à l'articulation entre, d'une part, le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, et, d'autre part, la loi précitée du 19 juillet 2004, demeurent d'actualité, ceci d'autant plus qu'il est prévu d'apporter à la loi précitée du 19 juillet 2004 des modifications importantes¹⁴. En effet, le champ d'application de la procédure du remembrement urbain et celui du remembrement rural se chevauchent, dans la mesure où le remembrement urbain peut prévoir l'inclusion de terrains situés en zone verte et le remembrement rural l'inclusion de terrains situés en zone urbanisée. Or, le projet de loi reste muet quant à la répartition des compétences entre les organes respectifs appelés à intervenir dans le cadre d'un remembrement rural exécuté pour partie en zone urbanisée et sur l'articulation entre la loi précitée du 19 juillet 2004 et le projet de loi sous avis.

Plus substantiellement, le Conseil d'État s'interroge sur la procédure mise en place par le paragraphe 2. Les termes « dans le cadre de [...] » ne sont pas clairs et ne permettent pas de déterminer l'articulation entre le remembrement rural et les procédures encadrant par ailleurs la réalisation des projets dont il est question.

Le Conseil d'État exige dès lors que le projet de loi sous avis soit complété par une disposition qui énonce avec précision les circonstances et les cas dans lesquels il pourra être recouru à la procédure de remembrement dans le cadre de l'exécution des projets de développement prévus à l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi sous revue ainsi que les modalités qui entourent la réalisation de tels

¹⁴ Voir le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (doc. parl. n° 7139) et les amendements gouvernementaux du 9 novembre 2020 (doc. parl. n° 7139³).

projets. Le texte en projet soulève en effet de nombreuses interrogations à cet égard : À quel stade de planification l'ONAR pourrait-il intervenir ? Dans le cas d'un remembrement exécuté en rapport avec la construction d'une autoroute ou d'une voie de grande communication, le plan des parcelles approuvé par règlement grand-ducal, conformément à la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, doit-il précéder les opérations de remembrement ou être établi après celles-ci ? Quelle est la mission exacte de l'ONAR dans le cadre de la réalisation de ces projets ? L'article 20, paragraphe 2, charge l'ONAR « d'assurer la coordination des opérations de remembrement et l'exécution des projets d'aménagement du territoire, et des autres projets de développements national, régional ou communal ». L'ONAR disposerait ainsi de compétences allant au-delà des missions que lui attribue l'article 1^{er} du projet de loi sous avis. Le Conseil d'État renvoie à ses observations énoncées à cet égard à l'article 20, paragraphe 2.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que si, à l'article sous examen, l'intervention de l'ONAR semble se situer en aval de la conception du projet (« dans le cadre de »), l'article 65, paragraphe 1^{er}, paraît envisager une intervention de l'ONAR déjà en amont de tels projets puisqu'il prévoit que l'ONAR peut être chargé « [a]ux fins de réalisation des projets fixés à l'article 10 paragraphe (2), [d']acquérir et échanger des terrains nécessaires à cette fin ». Outre le fait que ceci renforce encore le caractère flou de l'interaction de l'ONAR avec les projets ici visés, le Conseil d'État est amené à se demander si l'ONAR ne risque pas de se trouver dans un conflit d'intérêts entre la loyauté qu'il doit au propriétaire de terrains dans le cadre du remembrement et celle qu'il doit à l'État et aux communes lors de l'acquisition de terrains pour leur compte. Il y reviendra à l'occasion de l'examen de l'article 65 du projet de loi.

Le Conseil d'État rappelle en outre que l'ONAR n'est pas compétent, en vertu des missions lui attribuées et des objectifs fixés par le projet de loi sous revue, pour effectuer des remembrements urbains ou intervenir dans le cadre de ces derniers. Il découle toutefois du projet de loi sous revue, en ce qui concerne les projets de développement national, régional ou communal, que l'ONAR pourrait être impliqué et intervenir pour exécuter un remembrement sis du moins partiellement en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, de même qu'il pourrait acquérir des terrains dans ces zones aux fins de la réalisation de ces projets.

En raison des développements qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la teneur du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, qui est source d'insécurité juridique.

L'articulation entre les opérations de remembrement et la réalisation de projets tels que visés à l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi ainsi que le rôle joué par l'ONAR dans le cadre de la réalisation de tels projets doivent dès lors être intégralement revus.

Le paragraphe 2, alinéa 2, qui prévoit que « [l]es frais des travaux connexes sont supportés intégralement par le maître d'ouvrage » est nouveau. Les termes « travaux connexes » ne sont pas définis dans le projet de loi sous revue et ne sont, par ailleurs, ni utilisés dans la loi précitée du 25 mai 1964 ni dans le projet de loi n° 6157. À l'article 26, paragraphe 3, du projet de loi sous revue, les termes « travaux connexes » semblent remplacer les termes actuels de « travaux supplémentaires ». Au commentaire des articles, il est précisé que « [c]ette nouvelle disposition exempte donc les propriétaires fonciers de ces coûts dans le cas de projet[s] d'intérêt national ». Les termes « travaux connexes » figurent également à l'article 53, paragraphe 2, alinéa 2, du projet de loi sous revue qui dispose que l'ONAR intervient dans la dépense correspondant aux travaux connexes pour une part dont le montant ne peut pas dépasser quatre-vingt-dix pour cent. Dans la mesure où il n'est dès lors pas clairement établi ce qu'il faut entendre par « travaux connexes », le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, une définition précise des termes « travaux connexes ».

Toujours en ce qui concerne le paragraphe 2 dont le libellé ne diffère pas de la disposition qui figurait déjà dans le projet de loi n° 6157, le Conseil d'État ne comprend pas pourquoi les auteurs ne visent que les réserves naturelles relevant du domaine public et non celles relevant du domaine privé.

Le paragraphe 3 reprend la teneur de l'article 8 de la loi précitée du 25 mai 1964 sous réserve que les projets visés au paragraphe 2 sont désormais soustraits à l'exigence d'un accord majoritaire des propriétaires concernés. Le commentaire des articles reste muet à ce sujet. La disposition sous avis doit être lue en rapport avec les articles 12 et 26 du projet de loi sous revue. Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de ces articles.

Le paragraphe 4 a pour objet de définir la notion de « propriétaire » et vise ainsi à tenir compte des interrogations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011¹⁵. Le Conseil d'État se doit de relever que la définition fournie par le paragraphe 4 de l'article sous revue ne correspond pas à la notion de « propriétaire » telle que prévue par le Code civil. Par ailleurs, la définition retenue au projet de loi, à savoir « la personne détenant le droit de propriété sur une parcelle » reste muette sur le sort réservé aux autres titulaires de droits réels, tels que les emphytéotes et les superficiaires. Sont par ailleurs désormais expressément exclus l'usufruit, l'usage, le droit d'habitation et tout autre droit d'occupation. Il est à noter que les usufruitiers sont, dans la loi précitée du 25 mai 1964, à certains égards, impliqués dans la procédure, et bénéficient, à ce titre, de certains droits. Le Conseil d'État s'interroge sur l'exclusion des usufruitiers, qui ne fait d'ailleurs pas l'objet d'une explication au niveau du commentaire des articles. La nouvelle définition du « propriétaire », plus restrictive, a ainsi pour effet de supprimer les droits des usufruitiers, pourtant directement concernés par le remembrement pour inclure uniquement les nus-propriétaires.

Par ailleurs, le défaut de prendre en considération les intérêts des titulaires du droit d'emphytéose et de superficie, disposant de droits réels sur la propriété, est susceptible de heurter certaines dispositions de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. En effet, au titre notamment de l'article 13-5 de la loi précitée du 22 octobre 2008, l'emphytéote a la faculté d'aliéner son droit, de l'hypothéquer et de grever l'immeuble de servitudes pendant la durée de l'emphytéose. Il découle notamment des articles 13-6 et 13-9 de la loi précitée du 22 octobre 2008 que l'emphytéote dispose, à plusieurs égards, de droits comparables au propriétaire. Les mêmes considérations s'imposent, par ailleurs, pour le titulaire du droit de superficie. Le Conseil d'État exige dès lors de compléter le projet de loi sous revue pour tenir compte des intérêts et droits des titulaires d'autres droits réels tels que le droit d'emphytéose et le droit de superficie. Si le Conseil d'État est suivi, il ne sera plus indiqué de se référer au seul « propriétaire » et il y aura lieu de revenir à la terminologie d'« intéressé », terme qui a une signification variable au fil de la loi actuellement en vigueur.

Au vu des considérations qui précèdent, il ne paraît en tout état de cause pas indiqué de donner à la notion de « propriétaire » une définition divergente de celle qui résulte du droit commun.

Par conséquent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 4 qui est source d'insécurité juridique.

Il conviendrait de viser à chaque fois spécifiquement les titulaires de droits que les auteurs du projet de loi souhaitent inclure dans le régime mis en place par la loi en projet ou, au contraire, qu'ils souhaitent en exclure. Ceci implique une révision terminologique de l'ensemble des dispositions de la loi en projet. Le Conseil d'État renvoie sur ce point à l'observation formulée dans le cadre des considérations générales relative à l'incohérence de la terminologie employée.

Article 11

Sans observation.

Article 12

Le libellé de l'article 12 correspond dans une large mesure à l'article 5 du projet de loi n° 6157.

Au paragraphe 1^{er}, point 1, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « les parcelles faisant corps avec les bâtiments » par ceux de « la parcelle sur laquelle le bâtiment est implanté ».

Au paragraphe 1^{er}, point 2, il convient de se référer à la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et non pas à la loi, abrogée, du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

¹⁵ « Par ailleurs, le Conseil d'État se demande quelles sont les personnes visées par le terme « propriétaires » figurant à l'alinéa 2. S'agit-il uniquement des personnes ayant la pleine propriété des parcelles visées ou la notion inclut-elle aussi les personnes détenant la nue-propriété ou l'usufruit ? Qu'en est-il par ailleurs des emphytéotes ou des superficiaires, voire des bénéficiaires d'une servitude ? Afin d'assurer à la disposition la portée pratique souhaitée par les auteurs, il y a intérêt à déterminer avec précision les personnes susceptibles de faire valoir un droit de recours. D'ailleurs, la notion de « propriétaires » reste ambiguë, dans la mesure où le projet de loi sous examen retient de façon générale tantôt le terme « propriétaire » dans sa signification synthétique, semblant aussi intégrer les usufruitiers et les nus-propriétaires, et tantôt l'utilise avec une acception plus restreinte visant les personnes ayant la pleine propriété des terres par opposition aux usufruitiers, nus-propriétaires et autres détenteurs de droits réels. Alors que la sécurité juridique commande l'emploi d'une même terminologie tout au long du texte de loi, le Conseil d'État demande sous peine d'opposition formelle de corriger dans l'ensemble du texte en projet la terminologie utilisée. » (doc. parl. n° 6157³, p. 6).

Au paragraphe 2, il est renvoyé au délai prévu à l'article 23, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sous revue. Dans l'intérêt de la lisibilité du texte en projet, le Conseil d'État suggère toutefois aux auteurs d'omettre le renvoi et de préciser le délai en question dans la disposition sous avis.

Au paragraphe 3, il est suggéré d'écrire « [I]es paragraphes 1^{er} et 2 ne s'appliquent pas aux remboursements visés à l'article 10, paragraphe 2 », conformément à la proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011.

Le Conseil d'État note que l'accord des propriétaires concernés disposant de terrains dans la zone urbanisée ou à urbaniser n'est pas requis en vertu du paragraphe 3 sous avis lorsqu'il s'agit des projets de remembrement visés à l'article 10, paragraphe 2, alors même que ces terrains ont une valeur intrinsèque notablement supérieure à celle des terres agricoles. À ce titre, il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit des articles 10, paragraphe 3, et 26 du projet de loi.

Quant à l'exclusion du droit de présenter des réclamations devant l'ONAR et du recours subséquent devant le juge de paix lorsque certains immeubles sont incorporés contre le gré des propriétaires lorsqu'il s'agit d'un projet de remembrement rural exécuté dans le cadre de l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi sous revue, le Conseil d'État note que les propriétaires bénéficient des voies de recours de droit commun, dans la mesure où la décision d'inclure des terrains ou immeubles dans le périmètre du remembrement constitue une décision administrative. À cet égard, le Conseil d'État relève que les juridictions administratives sont « compétentes pour connaître du recours dirigé contre l'opération de remembrement proprement dite, un tel recours existant en plus des différents recours devant le juge de paix prévus par les différentes dispositions de la loi du 25 mai 1964 »¹⁶. La Cour administrative a par ailleurs retenu que « dans le cadre de ce recours (contre le règlement grand-ducal prévu à l'article 29), toutes les illégalités commises au cours de sa phase d'élaboration peuvent être invoquées par l'administré et sanctionnées par le juge ». Ceci porte à croire que les propriétaires concernés pourront contester également la légalité du remembrement exécuté dans le cadre des projets effectués au titre de l'article 10, paragraphe 2, et soulever tout moyen relatif à une atteinte aux droits de propriété.

Article 13

L'article 13 constitue une reprise partielle de l'article 4, alinéa 5, de la loi précitée du 25 mai 1964. Il reprend, par ailleurs, une suggestion du Conseil d'État formulée dans son avis précité du 15 février 2011 en précisant désormais que « les terrains appartenant au domaine de l'État et des communes sont, de plein droit, incorporés dans un projet de remembrement »¹⁷. Le Conseil d'État constate toutefois que les auteurs ont omis de reprendre les termes « domaine privé de l'État ». L'omission en question a pour effet d'inclure le domaine public de l'État dans le projet de remembrement. Aucune explication n'est fournie dans le commentaire des articles. S'agit-il d'une omission volontaire afin d'inclure, le cas échéant, les voies ou places publiques dans un projet de remembrement ? Si tel était le cas, il faudrait que le législateur l'indique expressément alors qu'il s'agirait d'une dérogation au principe d'inaliénabilité du domaine public.

Les lettres b) et c) qui figurent à l'article 4, alinéa 5, de la loi précitée du 25 mai 1964 relatives aux terrains appartenant aux fabriques d'église et aux biens de cure n'ont pas été reprises dans le texte sous avis, et ceci, d'après les auteurs, en raison de l'adoption de la loi du 13 février 2018 sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes. Il en découle que les immeubles, connus sous la dénomination de « biens de cure » et dont le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique est propriétaire, ne pourront plus être incorporés dans un projet de remembrement sans l'accord de ce dernier.

Article 14

Sans observation.

¹⁶ Arrêt de la Cour administrative du 20 janvier 2011 (27300C).

¹⁷ « Conformément à sa proposition ci-avant, le Conseil d'État propose de remplacer le terme « opération de remembrement » par « projet de remembrement » aux paragraphes 1^{er}, 2 et 3. Au paragraphe 1^{er}, le terme « autorisation » est ambigu en ce qu'il ne précise pas l'autorité compétente pour accorder cette autorisation. Aussi le Conseil d'État propose-t-il de libeller la phrase introductive de ce paragraphe comme suit : « (1) Sont de plein droit incorporés dans un projet de remembrement : ». »

Article 15

L'article 15 reprend en partie le texte de l'article 6 de la loi précitée du 25 mai 1964. Sont toutefois apportées des précisions relatives, d'une part, aux remembrements agricoles et viticoles et, d'autre part, aux remembrements sylvicoles, qui sont, d'après les auteurs du projet de loi sous revue, devenues nécessaires suite à l'extension du champ d'application de la loi actuelle aux projets sylvicoles conformément aux observations faites par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011¹⁸.

En ce qui concerne la structure de l'article 15, il conviendrait de regrouper, d'une part, les dispositions relatives aux remembrements agricoles et viticoles sous un paragraphe distinct et, d'autre part, les dispositions relatives aux remembrements sylvicoles sous un autre paragraphe. Les dispositions applicables aux trois types de remembrements devraient également être regroupées et faire l'objet d'un paragraphe à part.

Aux paragraphes 1^{er} et 4, le Conseil d'État note que les termes « surfaces compensatoires » ne sont pas définis. Les termes en question sont nouveaux par rapport au texte de l'article 6 de la loi précitée du 25 mai 1964. Le Conseil d'État s'interroge sur leur signification et se demande de quelles surfaces il s'agit. Il demande aux auteurs du projet de loi de compléter le dispositif sur ce point.

Toujours aux paragraphes 1^{er} et 4, le Conseil d'État propose, afin de mettre en adéquation les termes utilisés avec l'intention des auteurs, d'employer les termes « soulte foncière ». Ceci garantirait également un certain parallélisme avec la notion de « soulte en espèces » utilisée à l'article 17 du projet de loi.

Au paragraphe 2, il est rappelé que le Conseil d'État a, dans son avis précité du 15 février 2011, formulé la suggestion suivante :

« Au paragraphe 2 de l'article 8, il y aurait en tout cas lieu de remplacer pour des raisons rédactionnelles le début de phrase par « Pour autant que l'intérêt ... ». Or, le Conseil d'État préférerait voir cette phrase commencer par les mots « Dans la mesure du possible, il sera attribué ... », alors qu'il estime que le droit de propriété garanti par la Constitution doit comporter pour les propriétaires agricoles impliqués dans un remembrement rural l'assurance de récupérer, dans la mesure du possible, des terres de même valeur, aptes à recevoir les mêmes cultures et situées sur les mêmes bans, ceci dans l'intérêt bien compris de la continuité de l'exploitation. En cas de contestation par un propriétaire déterminé relative aux nouvelles terres attribuées, la charge de la preuve de l'impossibilité de lui donner satisfaction devra de la façon être assumée par les organes de gestion du remembrement.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État propose encore de compléter le paragraphe sous examen par une deuxième phrase dont le contenu est repris du projet de loi n° 2278 précité (dans la version proposée par le Conseil d'État dans son avis du 21 octobre 1981) et qui est libellée comme suit : « En tout cas, la structure interne des exploitations agricoles doit être respectée lors du relotissement de leurs terres ». »

¹⁸ « Selon le commentaire de l'article sous examen, l'on assisterait à l'heure actuelle à une « demande accrue de propriétaires de parcelles forestières de vouloir participer à un remembrement forestier ». Les auteurs entendent, sans autrement motiver leur choix, généraliser le remembrement forestier à des surfaces supérieures à un hectare, tout en prévoyant à cet effet une seule forme de remembrement, celle du regroupement des parcelles à l'amiable. Comme il l'a déjà relevé dans le cadre des considérations générales, le Conseil d'État est d'avis qu'il n'est pas opportun de priver les propriétaires forestiers de certaines des formes actuelles de remembrer leurs terres et de limiter la manière de procéder au nouveau lotissement à une procédure certes flexible, mais à peine balisée sur le plan légal (sauf la référence aux dispositions de l'article 8 (7 selon le Conseil d'État) concernant l'appréciation ou la dépréciation des terrains à échanger). En l'absence de motifs justifiant l'approche projetée, le Conseil d'État se voit dans l'impossibilité de cautionner la démarche des auteurs du projet de loi qui pourrait à la limite buter sur des problèmes de constitutionnalité tenant au principe de l'égalité devant la loi. Comment par ailleurs appliquer les différentes formes du remembrement dans le cas de figure d'un projet dont le périmètre inclut à la fois des terres de culture agricole et des bois ? Quels sont les motifs qui excluraient au détriment des surfaces forestières des formes de remembrement applicables pour les projets impliquant des bans agricoles ou viticoles ? Quelle est la plus-value d'une disposition légale se limitant à circonscrire pour l'essentiel le droit généralement admis de disposer de sa propriété en la cédant contre un prix convenu avec l'acquéreur ou en l'échangeant selon les conditions à convenir entre parties ? Face au droit de tout propriétaire d'échanger librement sa propriété contre une contre-valeur foncière, monétaire ou autre, le Conseil d'État ne reconnaît aucun intérêt à l'article 12 sous examen qu'il propose dès lors de supprimer. Par contre, dans la mesure où une extension du champ d'application de la loi actuelle aux surfaces boisées pourrait rencontrer les intérêts des propriétaires forestiers, rien ne devrait s'opposer à appliquer indifféremment les modalités du remembrement légal, celles du remembrement conventionnel ou celles des échanges amiables aux forêts selon les conditions valant par ailleurs pour les terres agricoles ou les vignobles. » (doc. parl. n° 61573, p. 9).

Les auteurs du projet de loi sous revue n'ont pas repris les propositions de texte susmentionnées. Le commentaire des articles ne donne pas d'explication quant à ce choix, dont le Conseil d'État prend acte.

Article 16

Sans observation.

Article 17

L'alinéa 1^{er} de l'article sous revue constitue une reprise de l'alinéa 1^{er} de l'article 7 de la loi précitée du 25 mai 1964, qui prévoit, à titre exceptionnel, la possibilité de versement d'une soulte en espèces.

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État relève qu'il y a lieu d'écrire « en valeur de productivité ou en valeur d'échange » étant donné que la disposition en question se réfère aux soultes prévues à l'article 15 du projet de loi sous revue et que les soultes sont réparties, pour les remembrements sylvicoles, proportionnellement à la valeur d'échange des apports des propriétaires.

L'alinéa 2 introduit une nouveauté en ce qu'il prévoit que le pourcentage à ne pas dépasser de la soulte payable en espèces est fixé par l'association syndicale, et non plus, comme le prévoit la disposition actuellement en vigueur, que la différence de valeur à compenser par voie de soulte ne peut dépasser cinq pour cent de la valeur devant être attribuée. Le commentaire de l'article retient à ce sujet qu'« ainsi une meilleure adaptation du projet aux circonstances locales et aux besoins des propriétaires fonciers pourra être obtenue ». Le but visé serait d'accorder une plus grande flexibilité pour organiser un projet de remembrement.

Le Conseil d'État comprend le mécanisme du paiement d'une soulte comme un instrument permettant de compenser les différences de valeur de productivité lorsqu'il s'avère impossible d'établir des lots de valeur équivalente. Ce mécanisme ne met donc pas en cause le principe selon lequel le remembrement s'opère au moyen d'échanges de terrains. Il n'ouvre pas la voie à la possibilité de procéder à l'attribution d'une somme d'argent en contrepartie d'un terrain comme ce serait le cas dans une expropriation, mais permet seulement de payer un supplément financier en complément de l'attribution d'une contrepartie en nature.

Le Conseil d'État rappelle que dans son arrêt du 28 septembre 2001, la Cour Constitutionnelle¹⁹ avait vu dans la limitation de la soulte à cinq pour cent une garantie contre la mise en échec du principe de l'échange :

« Considérant que l'indemnité prévue par la loi du 25 mai 1964 pour compenser la privation de propriété, consiste à attribuer à celui des propriétaires qui se trouve privé d'une parcelle de sa propriété mise dans le périmètre du remembrement une parcelle d'une valeur équivalente à celle dont il est dépossédé et d'une soulte éventuelle, la valeur des terres échangées étant estimées sur base de critères de productivité objectifs. Que le paiement d'une soulte n'a qu'un caractère exceptionnel et subsidiaire, le but recherché par le remembrement étant de former des lots adaptés aux façons culturales par des échanges de terrains. Que la limitation de cette soulte à 5% de la valeur devant être attribuée, sauf accord exprès et écrit des propriétaires intéressés (art. 7,2) constitue une garantie contre la mise en échec du principe de l'échange qui constitue l'essence même de l'opération de remembrement ».

Afin de préserver le principe que le remembrement doit tendre à la création de lots ayant une valeur de productivité équivalente, principe dont l'importance a été soulignée par la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État demande aux auteurs de fixer dans la loi en projet un pourcentage maximal à ne pas dépasser. Cette approche permet d'assurer la flexibilité recherchée par les auteurs du projet de loi tout en fixant un cadre à ne pas dépasser.

Article 18

Au paragraphe 1^{er}, il convient de noter que, contrairement à ce que prévoit l'article 9 de la loi précitée du 25 mai 1964, les usufruitiers ne font plus partie de l'association syndicale étant donné qu'ils sont exclus, au titre de l'article 10, paragraphe 4, de la définition de « propriétaires ». Dans ce contexte, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 10 précité.

¹⁹ Mém. A – n° 126 du 17 octobre 2001.

Pour ce qui concerne la création d'une association syndicale, le Conseil d'État avait, dans son avis précité du 15 février 2011, mis les auteurs en garde quant aux aléas jurisprudentiels existant en la matière, et avait notamment attiré l'attention des auteurs sur l'arrêt *Schneider c/Luxembourg* du 10 juillet 2007 de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a relevé que l'adhésion obligatoire d'un opposant à la chasse à un syndicat de chasse constituait une ingérence non justifiée dans la liberté d'association négative.

Or, entretemps, un arrêt de la Cour administrative du 20 janvier 2011, numéro 27300C du rôle, a tranché ce point en retenant que l'adhésion obligatoire à une association syndicale n'est pas contraire au droit d'association au motif que cette association a un caractère essentiellement provisoire et technique²⁰.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il est ajouté, par rapport au texte de l'article 9 de la loi précitée du 25 mai 1964, que le collège de cinq syndics est à désigner par l'assemblée générale « lors d'un vote ». Le Conseil d'État part du principe qu'il s'agit d'une majorité simple, étant donné que le texte ne donne pas de précision à ce sujet.

Le Conseil d'État examinera l'alinéa 3 du paragraphe 2 à l'endroit de l'article 19.

Article 19

L'article 19 correspond à l'article 12 de la loi précitée du 25 mai 1964.

Le paragraphe 4 précise que « la mission » de la commission technique est fixée aux articles 31 et 34 du projet de loi. Or, c'est l'article 18, paragraphe 2, alinéa 3, qui définit de manière générale la mission de la commission technique. Les articles 31 et 34 visent, quant à eux, à déterminer plus spécifiquement les cas de figure dans lesquels la commission technique est amenée à assister l'office. Par conséquent, il est suggéré d'omettre, à l'article 18, paragraphe 2, alinéa 3, la partie de phrase « et qui a pour mission d'assister l'office lors de l'exécution d'un projet de remembrement » et de reformuler la première phrase du paragraphe 4 de l'article 19 comme suit :

« La commission technique assiste l'office lors de l'exécution d'un projet de remembrement conformément aux articles 31 et 34 de la présente loi. »

Article 20

Le paragraphe 1^{er} correspond à l'article 11, alinéa 3, de la loi précitée du 25 mai 1964.

Le Conseil d'État note que la terminologie employée au paragraphe 1^{er} du projet de loi est désuète et ne correspond plus à celle employée actuellement dans les lois et règlements en vigueur. Il est dès lors impératif de faire des adaptations, notamment en ce qui concerne les termes « organismes et bureaux privés ou professionnels, même étrangers » et « marchés pour travaux et fournitures » et de s'inspirer de la terminologie utilisée dans la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

Les paragraphes 2 et 3 sont nouveaux par rapport à la loi précitée du 25 mai 1964. Le Conseil d'État relève que si le libellé des paragraphes 2 et 3 correspond au libellé des paragraphes 2 et 3 de l'article 59 du projet de loi n° 6157, il diffère toutefois de la proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 11 février 2011.

Le paragraphe 2 oblige l'ONAR à consulter « les administrations de l'État, les services publics et les administrations communales » concernés par un projet de remembrement.

La disposition donne lieu à plusieurs observations de la part du Conseil d'État :

Le Conseil d'État interprète tout d'abord la disposition comme étant destinée à assurer la cohérence entre les opérations de remembrement de l'ONAR et certains autres projets poursuivis concomitamment par d'autres administrations. Au vu des multiples intérêts en jeu à différents niveaux – intérêt général sous-tendant tant les projets à caractère notamment national, qu'aux termes de l'article 9,

²⁰ « Le remembrement légal tend à réaliser, par voie d'échanges forcés, une nouvelle distribution de parcelles d'un périmètre déterminé. Les différents propriétaires sont réunis dans une association syndicale dans le cadre de laquelle ils sont appelés à faire valoir leur point de vue quant à tous les aspects relatifs au projet. Cette association a un caractère essentiellement provisoire et cesse d'exister lorsque les opérations de remembrement sont définitivement abandonnées ou exécutées. Il n'y a partant pas, comme suggéré par Madame ... , adhésion à une association ou à un syndicat dont les objectifs seraient contraires à ses convictions, mais constitution d'une association provisoire dans un cadre prévu par la loi et dans le but de conférer à ses membres la possibilité de faire valoir leurs points de vue, le tout sans préjudice de la possibilité, en cas de déclaration obligatoire du projet de remembrement, de faire sanctionner l'illégalité de celui-ci dans le cadre d'un recours juridictionnel. » (Cour administrative, 20 janvier 2011, n° 27300C, <https://ja.public.lu/25001-30000/27300C.pdf>).

paragraphe 1^{er}, du projet de loi, d'une part, les opérations de remembrement rural, d'autre part et, enfin, les intérêts privés des propriétaires – qu'il s'agit de combiner et de mettre en équilibre, il semble en effet primordial au Conseil d'État de garantir la cohérence entre les différents niveaux. C'est dans cette perspective qu'une obligation de consultation des « administrations de l'État, [des] services publics et [des] administrations communales » concernés par le projet de remembrement est imposée à l'ONAR, sans lui réserver d'autres prérogatives dans ce contexte. Le texte introduisant le paragraphe 2 et aux termes duquel « en vue d'assurer la coordination des opérations [...], l'office consulte obligatoirement [...] » pourrait en effet laisser entendre que l'ONAR disposerait d'attributions plus larges dans le contexte sous revue. Or, tel ne devrait pas être le cas. À ce titre, il est renvoyé aux développements contenus à l'endroit de l'article 10, paragraphe 2.

La formulation est encore mal choisie dans la mesure où elle porte à croire que l'ONAR serait également en charge de l'exécution de projets de développement, ce qui dépasserait toutefois le cadre des missions lui attribuées en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du projet de loi sous revue. Le Conseil d'État suppose que l'intention des auteurs n'était pas de charger l'ONAR de l'exécution de ces projets, mais uniquement de la coordination des opérations de remembrement avec les projets visés à l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi sous revue. Il demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de clarifier leur approche en apportant les précisions nécessaires à la disposition sous revue.

Le Conseil d'État a encore des doutes concernant l'utilisation de la notion de « service public » dans le présent contexte. Dans l'acception générale du terme, le service public est une des formes sous laquelle l'action administrative est organisée pour assurer la satisfaction d'un besoin d'intérêt général. Il désigne alors, dans un sens matériel, l'activité qui est exercée dans l'intérêt général. Dans un sens organique, et par extension, la notion de service public désigne aussi l'organisme qui a en charge la réalisation de ce service. Le Conseil d'État part de l'hypothèse que les auteurs du projet de loi entendent viser en l'occurrence l'organisme. Il estime, pour sa part, qu'il serait, le cas échéant, indiqué de faire entrer dans le champ d'application de la disposition des entreprises comme l'Entreprise des postes et des télécommunications, la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois ou encore d'autres entreprises qui assument une mission servant l'intérêt public et dont les projets d'investissement pourraient interférer avec une opération de remembrement.

En outre, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de préciser qu'il s'agit tant des acteurs chargés des projets que ceux qui sont concernés par lesdits projets²¹.

Le paragraphe 3 prévoit l'obligation pour les « administrations et services publics » de communiquer leurs « propositions » au plus tard avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu à l'article 29 du projet de loi. Pour plus de transparence, le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser le moment de leur saisine, ainsi que le délai dont ils disposent pour transmettre leurs « propositions ».

Article 21

L'article 21 reprend, dans les grandes lignes, l'article 15 de la loi précitée du 25 mai 1964.

Le paragraphe 1^{er} résulte d'une proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011²². Les auteurs du projet de loi ont toutefois ajouté la précision que le ministre décide également « à la demande d'un autre membre du Gouvernement » s'il y a lieu d'effectuer une enquête sur l'utilité d'un projet de remembrement.

Quant au paragraphe 2, il est désormais prévu que l'ONAR fait sa proposition « à la demande d'au moins vingt propriétaires des terres sises dans le périmètre du remembrement envisagé à remembrer » et non plus d'« un cinquième des propriétaires des fonds à remembrer, tels que ces propriétaires sont inscrits au cadastre ». Le remplacement du critère de définition du groupe de propriétaires avait déjà été proposé dans le projet de loi n° 6157 et le Conseil d'État avait relevé ce qui suit dans son avis précité du 15 février 2011 :

21 Voir doc. parl. n° 2278, p. 21 : « Il est donc logique que les départements ministériels directement intéressés à ce développement régional soient consultés avant l'exécution d'un projet de remembrement. »

22 « Le Conseil d'État propose dès lors de reformuler comme suit le paragraphe 1^{er}: « (1) Le ministre décide de sa propre initiative ou sur proposition de l'Office national du remembrement s'il y a lieu d'effectuer une enquête sur l'utilité d'un projet de remembrement. Par la même décision, le ministre détermine le périmètre provisoire des parcelles à remembrer. »

« Il est prévu de remplacer le pourcentage (un cinquième !) retenu dans la loi de 1964 par un minimum fondé sur un nombre absolu de propriétaires (vingt !). Il serait intéressant de savoir si en pratique cette modification permet de maintenir la relation actuelle entre le nombre des initiateurs et l'ensemble des concernés. Qu'en est-il par ailleurs du cas de figure d'un périmètre de lots à remembrer que se partageraient moins de vingt propriétaires ? Dans l'impossibilité de réunir vingt signatures pour introduire la demande, faudra-t-il à ce moment étendre le périmètre en vue d'y englober les terres d'un vingtième propriétaire ? Le Conseil d'État recommande de s'en tenir à la solution prévue par la loi de 1964. »

Les questions et observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 15 février 2011 ne trouvent de réponse ni dans le texte sous avis ni dans le commentaire de l'article sous revue et méritent, par conséquent, d'être réitérées. En effet, le seuil de déclenchement pour pouvoir faire une proposition afin qu'un projet de remembrement soit lancé devrait correspondre à un pourcentage qui est en relation avec le nombre de propriétaires concernés. Par ailleurs, l'article 10, paragraphe 3, du projet de loi sous avis énonce que le remembrement légal peut s'effectuer par décision majoritaire des propriétaires. Même si pour le lancement de la procédure, un quorum exigeant la majorité des propriétaires concernés ne semble pas nécessaire, une adéquation entre ceux qui peuvent initier une telle procédure et le nombre des propriétaires concernés par le remembrement devrait néanmoins exister. Le système ainsi instauré n'est ni représentatif par rapport au nombre total des propriétaires concernés ni par rapport à la superficie des terres concernées par le remembrement.

Le paragraphe 3 prévoit, contrairement au projet de loi n° 6157²³ et à la loi actuellement en vigueur, la consultation des seuls propriétaires à l'exclusion d'autres détenteurs de droits réels. Ce changement n'est pas expliqué par les auteurs du projet de loi sous revue qui se limitent à commenter l'ajout effectué sous la lettre c). Le Conseil d'État rappelle que dans ses observations à l'endroit de l'article 10, paragraphe 4, il a demandé aux auteurs de compléter le projet de loi pour tenir compte des intérêts et droits d'autres titulaires de droits réels tels que le droit d'emphytéose et le droit de superficie. Il y a dès lors lieu de compléter la disposition sous examen pour y prévoir une consultation des autres détenteurs de droits réels.

Toujours au paragraphe 3, il convient de reformuler la lettre a) comme suit :

« a) une consultation des propriétaires consignée au procès-verbal ».

En ce qui concerne la lettre c), le Conseil d'État estime que celle-ci est à insérer sous un paragraphe distinct étant donné qu'il s'agit d'un document à joindre au dossier et non pas d'une composante de l'enquête. Le Conseil d'État propose de donner la teneur suivante à ce paragraphe :

« (4) Le procès-verbal de la consultation des propriétaires et celui de la délibération de l'assemblée générale sont conservés au dossier de l'enquête. Ce dossier comprend également une copie de la décision visée à l'article 4 de la loi du 15 mai 2018 [...] ».

Article 22

L'article sous revue correspond dans une large mesure à l'article 16 de la loi précitée du 25 mai 1964 tout en reprenant la formulation suggérée par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011 pour ce qui concerne la phrase introductive et le point 1^o²⁴.

Au point 1^o, les termes « le nom et l'adresse connus du propriétaire, ou du nu-propriétaire et usufruitier » sont remplacés par les termes « le numéro d'identification du propriétaire » et ceci, d'après le commentaire des articles, dans un souci de se conformer au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). La notion de « numéro d'iden-

23 Le Conseil d'État avait noté, dans son avis précité du 15 février 2011, que le paragraphe 3 pouvait, au vu de son contenu, être inséré à l'endroit des articles 15 et 6 du projet de loi n° 6157 (articles 22 et 23 du projet de loi sous revue) : « Pour ce qui est du paragraphe 3, le Conseil d'État estime que son contenu fait partie des modalités d'exécution de l'enquête et devra dès lors avoir sa place dans le cadre des articles 15 et 16 (13 et 14 selon le Conseil d'État). Il rappelle son observation quant à la signification du terme propriétaire et suggère de préciser que l'enquête est « effectuée » par l'Office. »

24 « Il estime encore que d'un point de vue rédactionnel il y aurait avantage à réserver le libellé suivant à la phrase introductive : « Art. 13. Avant d'entamer l'enquête prévue à l'article 14 l'Office procède à l'établissement des documents préparatoires suivants : ». Enfin, il convient d'éviter l'insertion de phrases entières dans les énumérations du genre sous revue. Dans ces conditions, il y a lieu de revoir la rédaction du point 1 en écrivant : « 1° un plan parcellaire de l'ensemble des terres à remembrer, avec en annexe un tableau indiquant ... ». »

tification du propriétaire » n'est pas définie. Il résulte toutefois du commentaire de l'article que ce numéro est attribué par l'ONAR dans le cadre de la procédure de remembrement. Il demande dès lors aux auteurs de définir le terme, nouvellement employé, de « numéro d'identification du propriétaire ».

Au point 2°, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que le numéro d'identification du propriétaire ne figure pas parmi les données qui sont reprises dans le relevé. Si le numéro en question devait y figurer, il y a lieu de compléter le point 2° dans ce sens.

Le point 4° prévoyant un plan directeur retraçant sommairement les aménagements fonciers proposés par l'ONAR est nouveau. Le commentaire des articles précise à ce sujet que le plan en question mettra en exergue les travaux connexes prévus par l'ONAR et permettra aux propriétaires de prendre leurs décisions en bonne connaissance de cause lors du vote du projet.

Le Conseil d'État note que les termes de « plan directeur » figuraient également dans la loi précitée du 19 juillet 2004. Ceux-ci ont toutefois été remplacés par les termes « schéma directeur »²⁵. Ces termes sont expressément définis dans le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général²⁶. Afin d'éviter toute équivoque et toute confusion avec le « plan directeur » initialement prévu par la loi précitée du 19 juillet 2004, le Conseil d'État suggère aux auteurs de remplacer les termes « un plan directeur retraçant sommairement les aménagements fonciers proposés par l'office » par ceux de « un document établi par l'ONAR retraçant sommairement les aménagements fonciers ».

Article 23

L'article 23, ayant trait à la procédure d'information et de consultation des personnes concernées par le remembrement, reprend, dans les grandes lignes, l'article 17 de la loi précitée du 25 mai 1964. Le paragraphe 1^{er} est toutefois complété par un alinéa 2 précisant qu'une réunion d'information est tenue à l'attention des propriétaires pendant le délai de trente jours visé à l'alinéa 1^{er}. Par ailleurs, les pouvoirs accordés précédemment au président de l'ONAR sont désormais exercés par le directeur ou son délégué.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 24

L'article 24 reprend en partie l'article 18 de la loi précitée du 25 mai 1964.

Au paragraphe 1^{er}, les termes « l'office décide s'il y a lieu de réunir une assemblée générale » sont remplacés par les termes « l'office convoque une assemblée générale » afin de répondre à l'observation formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011 soulignant que « [...] la convocation en assemblée générale de l'association ne peut pas dépendre du bon vouloir de l'Office national du remembrement. Les compétences dont est dotée l'association syndicale en vertu de l'article 11 (10 selon le Conseil d'État) imposent de façon générale sa convocation en assemblée générale appelée à se prononcer sur le projet de remembrement ».

Pour ce qui concerne le mode de scrutin prévu au paragraphe 3, celui-ci est également reformulé pour répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011. En effet, il avait relevé dans ce contexte qu'« [a]lors qu'aucun quorum n'est exigé pour délibérer valablement, les membres qui ne sont pas présents ou représentés sont censés acquiescer au remembrement, tout comme d'ailleurs les membres présents qui s'abstiennent lors des votes, solution qui

25 Voir la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » portant modification : – de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; – de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ; – de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ; – de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; – de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; – de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; – de l'article 44^{bis} du Code civil ; – de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ; – de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; – de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national ; – de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ; et abrogeant : – l'arrêté grand-ducal modifié du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ; – l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs (Mém. A – n° 318 du 23 mars 2017).

26 Voir notamment l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général (Mém. A – n° 320 du 23 mars 2017).

semble également valoir implicitement pour les bulletins nuls. Afin d'éviter qu'une minorité puisse imposer ses vues, le Conseil d'État demande que seule une assemblée réunissant plus de la moitié des concernés et se prononçant avec les voix de la majorité des personnes présentes ou représentées puisse valablement décider d'un remembrement. » Le Conseil note que l'observation précitée relative à un quorum à respecter lors de la première assemblée générale a été intégrée dans le texte sous avis.

Le paragraphe 4 précise, quant à lui, qu'aucun quorum n'est requis lors de la deuxième assemblée générale. Pour plus de clarté et afin de garantir la lisibilité du texte, le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler le paragraphe sous avis en évitant le recours à la double négation et en précisant que les propriétaires absents sont censés acquiescer au projet de remembrement. Il suggère aux auteurs de reprendre la formulation reprise à l'article 18, alinéa 6, de la loi actuellement en vigueur qui reflète plus clairement cette idée en écrivant notamment que :

« Les propriétaires qui ne comparaissent pas à l'assemblée générale et qui ne se font pas représenter par un mandataire ainsi que ceux qui s'abstiennent du vote, sont censés acquiescer au remembrement. »

Au paragraphe 6, le Conseil d'État relève que sont apportées des modifications par rapport à la disposition correspondante actuellement en vigueur en ce qui concerne les personnes pouvant représenter un autre membre de l'association. Dans ce contexte, le Conseil d'État demande aux auteurs d'ajouter une référence aux partenaires en écrivant « leur conjoint ou leur partenaire au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ».

La dernière phrase du paragraphe 6 prévoit une notification de la représentation par un mandataire au moins huit jours à l'avance. Le commentaire explique que ceci serait nécessaire pour des raisons d'organisation non autrement précisées. Le Conseil d'État relève que cette exigence pourrait priver des personnes confrontées à un empêchement de dernière minute de la possibilité de participer au vote au cours de l'assemblée. Il se demande si les raisons organisationnelles peuvent être d'une gravité telle qu'elles soient de nature à justifier une conséquence de cette importance. Il se demande encore sur quoi exactement doit porter la notification. S'agit-il de l'intention d'envoyer un représentant ou bien le représentant doit-il être nommément désigné ? Dans la grande majorité des assemblées délibérantes où la procuration est admise, il suffit que celle-ci soit établie par écrit et déposée sur le bureau avant la vérification des pouvoirs. Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de s'en tenir à une solution de ce type.

Article 25

L'article 25 reprend, dans les grandes lignes, les dispositions de l'article 19 de la loi précitée du 25 mai 1964.

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 10, paragraphe 4, du projet de loi sous revue en ce qui concerne la définition de la notion de propriétaire.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État note que les alinéas 2 et 3 de la disposition actuellement en vigueur n'ont pas été repris afin de répondre à l'observation qu'il avait formulée dans son avis précité du 15 février 2011²⁷.

Au paragraphe 4, il y a lieu de remplacer les termes « aux dispositions qui précèdent » par un renvoi précis aux paragraphes ou articles visés.

Toujours au paragraphe 4, le Conseil d'État relève un changement quant à la désignation du mandataire par les indivisaires. En effet, l'exigence qu'il doit s'agir d'« un intéressé mandaté par la majorité des indivisaires » a désormais été remplacée par l'obligation d'une désignation à l'unanimité, sans que ce changement ne fasse l'objet d'un commentaire. Le régime actuellement en vigueur, qui avait pour but de faciliter la désignation d'un mandataire pour ne pas retarder les opérations de remembrement, est dérogatoire aux règles régissant l'indivision introduites par la loi du 8 avril 1993 relative à l'organisation de l'indivision et étendant l'attribution préférentielle en cas de succession aux entreprises commerciales, industrielles et artisanales. Si les auteurs du projet de loi entendent retourner aux règles

27 « [N]onobstant le fait que la disposition se trouve inscrite dans la législation depuis 1964, le Conseil d'État se demande encore quel peut être l'intérêt d'ignorer les droits de propriété des terres à remembrer qui découlent pour les époux du régime matrimonial qu'ils ont choisi. En effet, à la base des situations qui s'écartent de la communauté légale, il y a normalement des raisons suffisamment graves pour ce faire qui plaident en toute circonstance pour le respect par des tiers, fût-ce une administration de l'État ou l'association syndicale d'un projet de remembrement, de la volonté des époux concernés. Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu à suppression des alinéas 2 et 3 du paragraphe 3 de l'article sous examen. »

du Code civil, nul besoin de le préciser dans la loi en projet. En effet, le Conseil d'État relève que l'article 815-3 du Code civil règle d'ores et déjà la procédure relative aux indivisaires. La disposition sous avis constitue ainsi une redite de la disposition précitée du Code civil.

Article 26

L'article sous revue correspond à l'article 19*bis* de la loi précitée du 25 mai 1964. Le Conseil d'État constate que, contrairement à ce qui est indiqué au commentaire des articles, la teneur des paragraphes 1^{er} et 3 diffère de celle des dispositions correspondantes actuellement en vigueur.

Il rappelle que dans son avis précité du 15 février 2011 relatif au projet de loi n° 6157, il avait relevé, au sujet de la disposition correspondante qui reprenait le texte de l'actuel article 19*bis* de la loi précitée du 25 mai 1964, que « [a]u regard des attributions revenant aux associations syndicales en vertu de l'article 11 (10 selon le Conseil d'État) du projet de loi, le Conseil d'État voit d'un œil critique la possibilité réservée selon le paragraphe 1^{er} au ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions de ne pas convoquer l'assemblée générale lorsque le remembrement en projet est censé être réalisé dans le cadre d'un projet d'infrastructure d'intérêt général. Il note encore que la disposition sous examen s'écarte de l'article 14, paragraphe 3 (14, paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'État) qui retient que l'enquête comporte de plein droit une délibération de l'assemblée de l'association syndicale. Le Conseil d'État estime qu'il faudra réserver une approche cohérente à tous les cas de figure susceptibles de donner lieu à un remembrement légal. »

Le paragraphe 1^{er} proposé prévoit que « le ministre peut décider que l'assemblée générale ne procède à aucun vote majoritaire » lorsque le remembrement est exécuté dans le cadre de projets visés à l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi sous avis. Le Conseil d'État s'interroge sur la signification de cette formule. Les auteurs ont-ils voulu dire que l'assemblée générale se réunit sans procéder au moindre vote ? L'assemblée générale se réduirait dans cette hypothèse à un simple exercice de style. Le Conseil d'État réitère sa demande formulée dans son avis précité du 15 février 2011 de prévoir une délibération suivie d'un vote de l'assemblée de l'association syndicale.

À cela s'ajoute que la loi en projet ne précise pas dans quelles circonstances le ministre pourra décider de tenir une assemblée ne comportant pas de vote. Une telle décision peut-elle être discrétionnaire ? Il demande aux auteurs de circonscrire le pouvoir du ministre avec des critères objectifs et précis.

Par ailleurs, les auteurs du projet de la loi ont remplacé le terme « travaux d'intérêt général » par les termes « projets de développement visés à l'article 10 paragraphe (2) ». Le champ d'application dans le cadre duquel un remembrement est susceptible d'être exécuté se trouve ainsi considérablement élargi par rapport aux opérations initialement visées par les termes de « travaux d'intérêt général » comme relevé par le Conseil d'État à l'occasion de l'examen de l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi sous avis.

Au paragraphe 2, il est indiqué que « les indemnités revenant aux propriétaires sont fixées d'un commun accord entre le maître de l'ouvrage, le collège des syndics de l'association syndicale de remembrement et l'office » et « qu'en cas de désaccord entre ces trois parties l'indemnité est fixée par le ministre ». Le collège des syndics, même s'il est l'organe représentatif des propriétaires faisant partie du projet de remembrement, peut, quant à lui, avoir des intérêts divergents avec certains propriétaires, de même que le ministre, qui est appelé à trancher en cas de désaccord. En cas de désaccord, les contestations relatives aux indemnités sont jugées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Le Conseil d'État comprend que la dernière phrase du paragraphe 2 accorde à chaque propriétaire le droit de contester aussi bien l'accord entre le maître de l'ouvrage, le collège des syndics et l'ONAR que la décision du ministre portant fixation des indemnités. Le Conseil d'État propose encore de préciser le renvoi à la procédure d'expropriation en visant les dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État demande de préciser que « le prélèvement à opérer [...] ne peut pas dépasser le vingtième de la superficie des terrains par propriétaire [...] ». Le libellé actuel pourrait porter à croire que le prélèvement serait à apprécier globalement et non pas individuellement par propriétaire.

Au paragraphe 3, alinéa 2, les termes « des travaux supplémentaires sont à faire au réseau des chemins d'exploitation et des voies d'écoulement d'eau » qui figurent dans la disposition correspondante de la loi précitée du 25 mai 1964 ne sont pas repris. À défaut de compléter la disposition par ces termes, la disposition sous revue est incohérente et ne fait pas de sens. Le Conseil d'État propose de reprendre

le libellé de l'article 19, paragraphe 3, alinéa 2, du projet de loi n° 6157 et de reformuler la disposition sous revue comme suit :

« Lorsque par suite de la réalisation du projet visé à l'article 10, paragraphe 2, des travaux supplémentaires sont à exécuter au réseau des chemins d'exploitation et des voies d'écoulement d'eau, les frais occasionnés par ces travaux sont à charge du maître de l'ouvrage. »

Article 27

L'article sous revue correspond à l'article 19^{ter} de la loi précitée du 25 mai 1964. Seuls les termes « l'Administration du Cadastre et de la Topographie » sont remplacés par les termes « un géomètre officiel ».

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 28

L'article 28 reprend les dispositions de l'article 21 de la loi précitée du 25 mai 1964. Même si le terme de « trois » est supprimé, le nombre de délégués effectifs et suppléants fixé à l'article 19 du projet de loi sous revue demeure inchangé.

En ce qui concerne la terminologie employée, le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi se réfèrent tant à la « proposition de remembrement » qu'au « projet de remembrement ». Le Conseil d'État se demande si ces termes sont utilisés à titre de synonymes. Si tel est le cas, il convient d'harmoniser la terminologie employée à cet égard.

Finalement, il y a lieu de remplacer le terme « auprès » par les termes « siégeant dans ».

Article 29

L'article sous revue diffère, contrairement à ce qui est affirmé au commentaire de l'article, du libellé de l'article 22 de la loi précitée du 25 mai 1964.

Contrairement au texte de l'actuel article 22, où le « règlement d'administration publique » ne porte que sur l'opportunité de donner suite au projet de remembrement adopté par l'assemblée générale, et délimite de façon provisoire le périmètre du remembrement, l'article sous revue donne une autre envergure à la décision en précisant que le règlement grand-ducal non seulement décide s'il y a lieu d'exécuter le projet de remembrement, mais il semble également se prononcer sur les limites du périmètre à respecter. Le Conseil d'État comprend néanmoins que le périmètre du remembrement se trouve fixé lors du vote de l'assemblée générale de l'association syndicale de remembrement et suite à l'enquête sur l'utilité du remembrement, enquête qui comprend un plan parcellaire de l'ensemble des terres à remembrer. Le règlement grand-ducal semble dès lors se réduire à cristalliser les limites du périmètre du remembrement ainsi retenues. Ceci revêt une importance singulière en ce qui concerne le respect du principe du parallélisme des formes, tel que cela sera exposé à l'endroit de l'article 35 du projet de loi sous avis.

Article 30

L'article 30 sous avis correspond en grande partie à l'article 23 de la loi précitée du 25 mai 1964. Parmi les modifications apportées à la loi précitée du 25 mai 1964, il y a lieu de citer la réduction du délai dans lequel l'ONAR devra statuer sur la demande (actuellement avant trois mois, désormais trente jours), l'élargissement du champ des personnes visées (avant « les propriétaires et tous ceux qui ont un droit d'usufruit ou d'usage », désormais « les personnes qui peuvent faire usage »), la suppression du droit pour les parties contractantes de présenter, par lettre recommandée et dans le mois de la signification de la décision, un recours au ministre ainsi que l'ajout d'une disposition visant à préciser que les actes faits sans autorisation sont inopposables à l'ONAR.

La suppression du droit de recours auprès du ministre fait suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011²⁸.

Le paragraphe 2 appelle plusieurs observations de la part du Conseil d'État. Il relève tout d'abord que si ce paragraphe devait s'appliquer aux actes prévus au paragraphe 1^{er}, lettre c), il faudrait le préciser. Il faudrait également veiller à harmoniser la terminologie employée : au paragraphe 1^{er}, lettre c), est utilisée la notion d'« approbation » alors que le paragraphe 2 vise, quant à lui, l'« autorisation ».

Le Conseil d'État donne également à considérer que le régime d'opposabilité prévu au paragraphe 2 est dérogatoire au régime d'opposabilité prévu par la loi modifiée du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers. La disposition sous examen prévoit une inopposabilité à l'égard de l'ONAR, mais ne règle pas les conséquences de cette inopposabilité. De quelle manière cette inopposabilité se traduit-elle à l'égard des actes faits sans autorisation, qui restent valables entre les parties signataires ? Qu'en est-il de la protection des droits de tiers acquéreurs de bonne foi ou de ceux qui auront éventuellement financé l'opération et en faveur desquels des droits ont été constitués sur le bien concerné ? Bien que cette disposition soit identique à celle sur laquelle il avait émis son avis en 2011, le Conseil d'État doit, au regard de ces incertitudes, s'opposer formellement à la teneur du paragraphe 2 pour insécurité juridique. Le Conseil d'État s'interroge d'ailleurs sur la nécessité du régime dérogatoire au droit commun envisagé.

Article 31

L'article sous revue correspond, à l'exception du paragraphe 2 qui est nouveau, à l'article 24 de la loi précitée du 25 mai 1964.

Le Conseil d'État relève que la notion de « classement » n'est pas définie par le projet de loi sous avis. Il estime qu'il serait toutefois indiqué de préciser la notion en question, étant donné qu'il s'agit d'une notion importante dans le cadre de la détermination de la productivité. Dans le cadre de l'exposé des motifs du projet de loi n° 1042 devenu la loi précitée du 25 mai 1964, les auteurs avaient précisé que « chaque propriétaire a droit non seulement à des terres d'une valeur de productivité (qualité) égale à celles des terres possédées par lui antérieurement, mais il peut exiger en outre que le comité-directeur lui attribue des terres qui sont aptes à la même nature de culture que celle des terres cédées »²⁹. Le Conseil d'État se demande, par ailleurs, si le terme « classification » utilisé à l'article 2, paragraphe 2, troisième tiret, du projet de loi sous avis, est utilisé comme synonyme du terme de « classement ». Au vu des questions soulevées, le Conseil d'État recommande aux auteurs de préciser le terme en question.

Article 32

L'article sous avis constitue une reprise de l'article 29 de la loi précitée du 25 mai 1964, qui a toutefois été modifiée par la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement. Le paragraphe 1^{er} de cet article 29 a été transféré à l'endroit de l'article 37 du projet de loi sous avis. Le Conseil d'État estime qu'il convient de préciser de quelle approbation il s'agit et suggère dès lors aux auteurs de reformuler la première phrase de la manière qui suit :

« Pour les remembrements soumis à l'évaluation au titre de la loi du 15 mai 2018 précitée, l'approbation prévue à l'article 37 intègre la conclusion motivée et indique [...] ».

²⁸ « Quant à la dernière phrase du point c) du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État note que le contenu remonte à sa proposition de texte formulée dans le cadre de son avis du 21 octobre 1981 (doc. parl. n° 2278). Il donne à considérer que depuis l'époque de cet avis le droit administratif a évolué notamment sous l'effet de la révision constitutionnelle du 12 juillet 1996 qui a attribué le contentieux administratif à une juridiction administrative autonome à double degré, et qui a conduit à organiser et à codifier la procédure administrative contentieuse tout en consacrant comme recours de droit commun le recours en annulation contre toute décision administrative susceptible de faire grief à un administré. Aussi demande-t-il de respecter la règle en question voulant que toute décision administrative soit assortie de la possibilité d'introduire contre elle un recours devant le juge administratif dans les conditions et selon les modalités prévues à cet effet par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Il convient par conséquent de faire abstraction de la dernière phrase du point c) paragraphe 1^{er}, qui n'est pas en phase avec les dispositions de l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi précitée ».

²⁹ Projet de loi concernant le remembrement des biens ruraux (doc. parl. n° 1042, exposé des motifs, p. 1471).

Article 33

Cet article reprend les dispositions de l'article 25 de la loi précitée du 25 mai 1964 tout en remplaçant certains termes dont notamment ceux de « tableau » par « bulletin » et « superficie » par « surface ». Le mémoire explicatif sur les parcelles visées au point 3° de l'article 25 de la loi actuellement en vigueur n'est, quant à lui, pas repris dans la disposition sous revue. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec le libellé de la disposition sous avis étant donné que le « mémoire explicatif sur le classement et l'estimation des terres à remembrer » inclut nécessairement les parcelles mentionnées à l'article 12 du projet de loi.

En ce qui concerne les termes « surfaces » et « superficie », « parcelles » et « terres », le Conseil d'État demande aux auteurs de se limiter, afin d'assurer l'harmonisation de la terminologie, à l'utilisation d'un seul et même terme, si les termes précités sont considérés comme synonymes, ainsi qu'il est indiqué aux considérations générales.

Article 34

L'article sous revue correspond à l'actuel article 26 de la loi précitée du 25 mai 1964, à l'exception de quelques adaptations découlant notamment de la nouvelle définition de la notion de propriétaire ainsi que du souci d'exclure de la publication toute donnée à caractère personnel.

Au paragraphe 1^{er}, le renvoi à l'article 22 est erroné, alors que la procédure à respecter se trouve ancrée à l'article 23 du projet de loi. Il y a donc lieu de corriger le renvoi en question.

Article 35

Cet article reprend les dispositions de l'article 27 de la loi précitée du 25 mai 1964, sauf à ne viser que les propriétaires en ce qui concerne les notifications individuelles.

Au paragraphe 1^{er}, il est précisé que l'ONAR arrête le périmètre du remembrement. Or, l'article 29 du projet de loi prévoit un règlement grand-ducal décidant « d'exécuter le projet de remembrement dans les limites du périmètre fixé après l'enquête sur l'utilité du remembrement ». Pour le Conseil d'État, l'article 29 entraîne la cristallisation du périmètre du projet de remembrement. Le Conseil d'État comprend dès lors que l'ONAR doit, dans le cadre du paragraphe 1^{er}, se conformer au périmètre tel que fixé précédemment. Le Conseil d'État constate d'ailleurs que l'enquête prévue à l'article 34 ne porte pas sur la fixation du périmètre, mais sur les documents visés à l'article 33. Si l'ONAR pouvait modifier à sa guise le périmètre du remembrement, il se poserait un problème au regard du principe du parallélisme des formes.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « au secrétariat de l'administration communale » par les termes « à la maison communale » par analogie à l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le paragraphe 5 prévoit une possibilité pour l'ONAR d'opérer des modifications marginales du périmètre du remembrement de l'accord des propriétaires et dans la mesure où cela s'avère utile pour la réalisation du remembrement. Dans la suite de ce que le Conseil d'État vient d'observer à propos du paragraphe 1^{er}, se pose la question du respect du parallélisme des formes.

En outre, le texte en projet est imprécis en ce qui concerne notamment la notion de « parcelle contiguë » et la désignation des personnes dont le consentement est requis. S'agit-il de tous les propriétaires intéressés au remembrement ou bien uniquement de ceux dont les parcelles sont ajoutées ou soustraites ? Au regard des incertitudes relevées, le Conseil d'État s'oppose formellement à la teneur du paragraphe 5 pour insécurité juridique.

Finalement, bien que les paragraphes 1^{er} et 5 correspondent largement au dispositif actuellement en vigueur, le Conseil d'État recommande de recourir ici également à un règlement grand-ducal. Il renvoie à ses développements sous l'article 29.

Article 36

L'article sous rubrique reprend, dans les grandes lignes, les dispositions de l'article 28 de la loi précitée du 25 mai 1964.

Au paragraphe 4, troisième phrase, les termes « [l]e ou les experts déposent le rapport » sont redondants par rapport à la phrase qui précède de telle sorte que le Conseil d'État propose leur abandon et le maintien des termes qui figurent actuellement à la disposition correspondante de la loi précitée du 25 mai 1964, à savoir « [d]ès que le rapport de l'expert est déposé [...] ».

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 37

Sans observation.

Article 38

L'article sous examen reprend en grande partie le contenu de l'article 30 de la loi actuellement en vigueur. Le Conseil d'État relève que le droit de présenter des observations n'est accordé qu'aux seuls propriétaires. Il renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 10, paragraphe 4.

Des changements de terminologie ont été effectués suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 février 2011, notamment en ce qui concerne le remplacement du terme « vœux » par celui d'« observations ». Le Conseil d'État ne comprend pas à quoi se réfèrent les termes nouvellement introduits de « celle à vocation écologique ». Le concept de « vocation écologique » n'est en outre pas défini dans le texte, de sorte que le Conseil d'État exige des précisions à cet égard. Au regard de l'incertitude relevée, le Conseil d'État s'oppose formellement à la teneur du paragraphe 2 pour insécurité juridique.

Au paragraphe 3, il est désormais précisé que le piquetage des propriétés sylvoles ne se fait pas automatiquement, mais uniquement à la demande des propriétaires concernés, dans la mesure où le plan prévu au paragraphe 2, point 1°, leur permettrait « de retrouver les parcelles grâce à des points d'orientations comme les peuplements ou les arbres limites ». Le paragraphe en question n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 39

L'article sous avis correspond, sous réserve de quelques changements, à l'article 31 de la loi précitée du 25 mai 1964.

Ainsi, au paragraphe 2, le Conseil d'État relève à nouveau que le droit de réclamer n'est accordé qu'aux seuls propriétaires, alors que l'article 31 de la loi précitée du 25 mai 1964 accorde ce droit à toutes les personnes intéressées. Aux yeux du Conseil d'État, le droit de réclamer doit être ouvert à toute personne disposant d'un intérêt pour agir personnel, direct, actuel et certain. Le Conseil d'État renvoie pour le surplus à ses observations formulées à l'article 10, paragraphe 4, du projet de loi.

Article 40

Contrairement à la disposition actuellement en vigueur, la disposition sous revue prévoit que seuls les propriétaires de biens grevés sont avisés individuellement par lettre recommandée, et non plus « les titulaires de droits réels intéressés », sans qu'aucune explication ne soit fournie dans le commentaire de l'article, qui indique laconiquement, bien qu'incorrectement, que cet article reste inchangé.

À défaut de toute modalité d'information directe de ces personnes ou d'information générale du public par voie d'affichage, le Conseil d'État se demande comment les personnes intéressées pourront faire usage de la possibilité de présenter des déclarations orales devant l'ONAR concernant le tableau prévu à l'article 38, paragraphe 2, point 4°, du projet de loi. Le Conseil d'État préconise le maintien des dispositions actuellement en vigueur, ce d'autant plus que les titulaires de droits réels peuvent aisément être identifiés.

Article 41

L'article 41 ne reprend que partiellement le contenu de l'actuel article 33 de la loi précitée du 25 mai 1964.

Le commentaire de l'article indique que seul le texte du paragraphe 4 a été reformulé afin de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 21 octobre 1980 et qu'il s'agirait en l'occurrence de délais de procédure à respecter par les réclamants qui n'ont pas obtenu satisfaction auprès de l'Office. Or, la référence au paragraphe 4 est erronée, étant donné que les délais de procédure sont ancrés au paragraphe 3.

Le nouveau dispositif ne mentionne plus expressément la possibilité de contester le choix de l'emplacement des parcelles lors de la nouvelle distribution des terres et le report des droits réels. Ces décisions ne sont pas pour autant insusceptibles de recours dès lors que toutes les « décisions de l'office » peuvent être contestées devant le juge de paix et que l'énumération introduite par le terme

« notamment » est simplement exemplative. Le Conseil d'État rappelle en tout état de cause que l'État de droit requiert un droit d'accès au juge et de recours effectif³⁰.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État relève que le fait de restreindre de la sorte la possibilité d'exercer un recours sans que le critère de netteté ne soit circonscrit, viole le principe de sécurité juridique. Au vu de cette imprécision, le Conseil d'État s'oppose formellement à la teneur de cet article et en demande la suppression.

Article 42

L'article 42 est nouveau par rapport au texte de la loi précitée du 25 mai 1964.

Il reprend une disposition du projet de loi n° 6157 à l'égard de laquelle le Conseil d'État s'était déjà montré très critique dans son avis précité du 15 février 2011. Il s'était en effet demandé s'il était judicieux de « sacrifier la transparence procédurale et la participation des citoyens sur l'autel des convenances de l'Administration souhaitant mener les procédures qui lui sont confiées rapidement à bonne fin »³¹. Les auteurs du projet de loi ne répondent pas à cette interrogation, mais se sont bornés à reprendre, à l'identique³², le commentaire de l'article 36 du projet de loi n° 6157, d'après lequel « cet article est ajouté pour pouvoir accélérer la procédure du remembrement légal à un moment donné ».

Outre cette critique fondamentale, que le Conseil d'État se doit de réitérer, il est nécessaire d'examiner également le dispositif à l'aune de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui reconnaît désormais valeur constitutionnelle au principe de sécurité juridique.

De ce point de vue, le Conseil d'État se doit de relever que les circonstances dans lesquelles l'ONAR serait autorisé à fusionner plusieurs enquêtes distinctes prévues par la loi en projet en une seule ne sont pas définies. Les notions de « classification existante » et de « périmètre restreint » auxquelles le texte fait appel ne sont en effet pas définies. L'absence de désignation des cas où l'ONAR peut décider de fusionner les enquêtes est source d'insécurité juridique.

À cela s'ajoute que le projet de loi n'indique pas de quelle manière les différentes enquêtes seront « combinées » si l'ONAR décide de procéder de la sorte. Quels éléments des procédures de consultation distinctes prévues par le législateur seront conservés ou, au contraire, abandonnés ? Les garanties entourant les enquêtes ne risquent-elles pas de tomber à plat ? Comment une consultation participative, telle qu'ancrée à l'article 38, paragraphe 1^{er}, peut-elle se dérouler, si l'ONAR a déjà établi le tableau des nouvelles parcelles ? Ces interrogations montrent que l'absence d'encadrement de la procédure accélérée est source d'insécurité juridique.

Au regard des points soulevés ci-avant, le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous revue pour insécurité juridique. Si une procédure accélérée est prévue, il est primordial que ses cas d'application de même que son déroulement soient réglés par la loi d'une manière assurant une transparence et une participation réelle et effective des propriétaires et personnes intéressées.

Article 43

Sans observation.

Article 44

Contrairement à ce qu'indiquent les auteurs au commentaire de l'article, l'article sous revue ne reste pas inchangé par rapport à l'article 35 de la loi précitée du 25 mai 1964.

La disposition sous avis habilite l'ONAR à dresser l'acte de remembrement alors que la disposition correspondante actuellement en vigueur prévoit que seul un règlement grand-ducal peut autoriser l'Office à dresser lui-même l'acte de remembrement.

Lors de la modification de la loi précitée du 25 mai 1964 par le projet de loi n° 3872, la Chambre des notaires avait, dans son avis du 10 novembre 1993, émis un avis favorable sur cette proposition d'accorder à l'Office la possibilité de dresser lui-même l'acte de remembrement au moyen d'une habilitation par voie de règlement grand-ducal. Cette possibilité n'est pas reprise dans le projet de loi

30 Arrêts de la Cour constitutionnelle n° 00146/2019 du 28 mai 2019 (Mém. A – n° 383 du 4 juin 2019) et n° 00152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021).

31 Doc. parl. n° 6157³, p. 20.

32 Au point même, il est fait référence à une décision du ministre alors que le texte sous examen prévoit désormais une décision de l'ONAR.

sous avis. Au vu de l'étendue des obligations et responsabilités incombant aux notaires et les difficultés d'ordre juridique pouvant se présenter à l'occasion de la rédaction de tels actes, il peut être préférable que l'acte de remembrement soit dressé par le notaire. La rédaction des actes de remembrement par l'ONAR devrait constituer l'exception et se faire avec prudence. À noter que le Conseil d'État avait déjà insisté, dans son avis précité du 15 février 2011, sur la suppression des fonctions notariales de l'Office.

Le Conseil d'État relève encore un changement au niveau de la terminologie. L'article 35 de la loi précitée du 25 mai 1964 précise que « [l]'acte de remembrement forme titre des droits de propriété [...] » alors que le texte sous avis prévoit désormais que « [l]'acte de remembrement fixe le titre des droits de propriété [...] ». Ce changement ne fait pas l'objet d'explications.

Articles 45 et 46

Sans observation.

Article 47

Cet article, qui reprend partiellement les dispositions de l'article 45 de la loi précitée du 25 mai 1964, offre à l'ONAR la faculté de recourir à une procédure accélérée permettant de fusionner en une seule procédure l'enquête relative à la détermination des valeurs d'échange des biens-fonds et celle concernant le nouveau lotissement. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à cette disposition pour les mêmes motifs que ceux qui sous-tendent son opposition formelle à l'encontre de l'article 42.

Articles 48 à 53

Sans observation.

Article 54

L'article sous examen, qui reprend en partie les dispositions de l'article 43 de la loi précitée du 25 mai 1964, détermine désormais le moment précis de la prise en charge par la commune des frais d'entretien des ouvrages connexes, à savoir au moment de la mise en possession provisoire. Il précise en outre qu'à partir de ce moment, la commune est « responsable pour ces ouvrages », clarifiant ainsi la question des responsabilités. Le Conseil d'État constate que la participation de l'État aux frais n'est plus prévue par la disposition sous revue. Ce changement n'est toutefois pas commenté par les auteurs du projet de loi.

Cette disposition n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 55

Cet article correspond à l'actuel article 13 de la loi précitée du 25 mai 1964 et les modifications effectuées concordent avec les recommandations formulées par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 50 dans son avis précité du 15 février 2011.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Article 56

Cet article ne figure pas dans la loi actuellement en vigueur, mais il figurait toutefois dans la même teneur à l'article 48 du projet de loi n° 2278 et sur lequel le Conseil d'État avait émis un avis favorable. Le commentaire de l'article indique que cette mesure a été adoptée en vue de faciliter la réalisation du remembrement conventionnel et n'appelle pas d'observation.

Article 57

L'article 57, qui correspond à l'actuel article 14 de la loi précitée du 25 mai 1964, aligne les deux procédures en ce qui concerne la rédaction de l'acte de remembrement conventionnel et légal. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 44.

Article 58

Cet article reste inchangé par rapport à l'actuel article 46 de la loi précitée du 25 mai 1964. Seule l'hypothèse figurant à la lettre c) de l'article 46 précité relative à la « soultte plus élevée » n'est pas reprise à l'article sous revue. Ce choix ne fait pas l'objet d'un commentaire.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Article 59

L'article sous revue constitue une reprise de l'article 47 de la loi précitée du 25 mai 1964.

Le Conseil d'État estime que les termes nouvellement introduits à l'alinéa 2 de « publication professionnelle de l'agriculture » sont trop imprécis. De l'avis du Conseil d'État, il conviendrait de s'en tenir à la formule légale usuelle en prévoyant la publication dans la presse, ou le cas échéant, de cerner les publications visées avec plus de précision.

Article 60

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État insiste à ce que la disposition soit reformulée de façon à faire ressortir clairement quels sont les « actes relatifs à la présente loi » que les auteurs ont entendu viser. S'agit-il uniquement des actes translatifs de propriété ou sont également visés d'autres actes tels qu'énumérés dans la présente loi ? Le Conseil d'État demande donc aux auteurs de préciser les actes visés.

Par ailleurs, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que si cette exemption devait également s'appliquer à la taxe sur la valeur ajoutée, il se poserait un problème de conformité avec le droit de l'Union européenne, alors que le système de la TVA relève du droit européen. Aussi le Conseil d'État devrait s'y opposer formellement. Par conséquent, le Conseil d'État demande aux auteurs d'exclure expressément la TVA en écrivant « [...] à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée ».

Article 61

L'article correspond pour partie à l'actuel article 50 de la loi précitée du 25 mai 1964, qui a toutefois été scindé en deux, dans la mesure où, selon le commentaire d'article, il traite de deux thématiques différentes.

Le libellé de la deuxième phrase est nouveau par rapport au texte actuellement en vigueur en ce qu'il prévoit, après l'envoi en possession provisoire, l'application des mêmes sanctions que celles prévues à l'endroit de la première phrase à celui qui s'oppose à l'exécution d'actes ou l'exercice de droits qui en sont la conséquence.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 62 à 64

Sans observation.

Article 65

Le paragraphe 1^{er} de l'article 65 du projet de loi introduit la possibilité pour l'État, les communes et les syndicats de communes de demander à l'ONAR d'acquérir ou d'échanger des terrains aux fins de la réalisation des projets visés à l'article 10, paragraphe 2.

Le paragraphe 2 entend permettre au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions de charger l'ONAR de l'acquisition et de l'échange de terrains aux fins de réalisation des projets pour le besoin du pool compensatoire prévu à l'article 64, paragraphe 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Ces nouvelles attributions de l'ONAR paraissent détachées de la réalisation de remembrements. Il n'est, en effet, pas précisé que les terrains à acquérir ou à échanger doivent être visés par un remembrement. À côté de ses attributions traditionnelles dans le domaine du remembrement, l'ONAR est donc institué comme un service étatique spécialisé dans l'acquisition de parcelles foncières pour le compte d'autrui.

Le moment de l'intervention de l'ONAR semble différer de celui prévu à l'article 10, paragraphe 2, en ce qu'une intervention en amont de sa part est admise pour acquérir et échanger des terrains en vue de la réalisation des projets de développements et non en vue de l'exécution des prédits projets dans le cadre d'un remembrement. Comme relevé à l'endroit des articles 10, paragraphe 2, et 20, paragraphe 2, il convient de définir clairement les cas d'ouvertures et les conditions pour procéder à un remembrement dans le cadre de l'exécution de projets prévus à l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi. Dans l'hypothèse d'un exercice concomitant de la mission d'acquisition et d'échanges de terrains au nom de l'État, des communes et d'autres établissements publics, et de la mission de coordination

des opérations de remembrement, en principe dans l'intérêt privé des propriétaires, l'ONAR sera en présence d'intérêts divergents qu'il s'agira de concilier. Il semble primordial de cadrer les prérogatives de l'ONAR pour garantir la cohérence entre les missions qui lui sont attribuées.

Le paragraphe 2 de l'article sous examen apparaît comme superfétatoire dès lors que la mission qui y est décrite est d'ores et déjà confiée à l'ONAR par l'article 64, paragraphe 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018. Indépendamment de ceci, le Conseil d'État constate des divergences de formulation entre le texte en projet et la loi précitée du 18 juillet 2018. Ainsi, le Conseil d'État s'interroge sur la signification de la référence à « des projets pour le besoin du pool compensatoire national » figurant au paragraphe 2 alors qu'une telle référence ne figure ni à l'article 1^{er} du projet de loi définissant les missions de l'ONAR ni à l'article 64, paragraphe 2, alinéa 3, point 2^o, de la loi précitée du 18 juillet 2018. Par ailleurs, la disposition sous examen envisage uniquement l'acquisition de terrains au profit du pool compensatoire national alors que l'article 64, paragraphe 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018 prévoit que l'ONAR peut également fournir un appui aux communes et syndicats de communes lors de création de pools compensatoires régionaux. En outre, le Conseil d'État se demande quels sont « les établissements publics » pour le compte desquels l'ONAR pourrait agir. D'après la loi précitée du 18 juillet 2018, les pools compensatoires sont créés, selon les cas, par l'État, par les communes ou par les syndicats de communes. Le Conseil d'État demande aux auteurs d'omettre le paragraphe 2 sinon de l'amender afin d'assurer l'harmonisation des deux dispositifs.

Le paragraphe 3 prévoit l'adoption d'un règlement grand-ducal en vue de régler « les modalités d'acquisition, d'échange ou de rétrocession des biens et de la gestion des biens acquis par l'office pour le compte de l'État ou des établissements publics ». Il prévoit en outre que, pour les « autres instances publiques », ces mêmes modalités sont à « fix[er] par les organes exécutifs respectifs ». À l'instar de la position qui était la sienne dans son avis précité du 15 février 2011, le Conseil d'État voit d'un œil critique le fait de soustraire les terrains que l'ONAR aura acquis pour le compte de l'État, communes ou d'établissements publics au mode de gestion normal des biens des domaines de ces personnes morales de droit public. Outre le fait que le règlement pourrait ainsi déroger aux modalités résultant des lois organiques des établissements publics, ce qui serait évidemment problématique, le Conseil d'État ne voit pas l'intérêt pratique de séparer la gestion des biens selon qu'ils ont été acquis par l'établissement public en question directement ou par l'entremise de l'ONAR. En vertu de l'article 108*bis* de la Constitution, la loi qui organise un établissement public doit en déterminer l'organisation et l'objet. Au vu des interrogations que soulève le texte à ce niveau, le Conseil d'État est amené à réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en attendant de plus amples explications de la part des auteurs du projet de loi.

Les paragraphes 1^{er} à 3 accusent par ailleurs tous un défaut rédactionnel en ce qu'ils pourraient faire croire que le ministre y désigné aurait compétence pour décider des acquisitions à effectuer au nom d'établissements publics. Ceci reviendrait à nier la personnalité juridique et l'autonomie de ces établissements. Le Conseil d'État demande aux auteurs d'amender le texte en insérant à chaque occurrence les mots « à la demande » avant les termes « des établissements publics ».

Article 66

L'article sous revue fait partie du titre 4 relatif au traitement des données à caractère personnel des propriétaires.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, première phrase, le Conseil d'État rappelle qu'aux termes de l'article 6 du règlement (UE) 2016/679 précité la licéité du traitement de données dans le secteur public est vérifiée si le traitement est nécessaire au respect de l'obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public. Dans cette logique, il ne s'impose pas de donner à chaque traitement de données une base spécifique légale ou réglementaire. Certes, l'article 6, paragraphe 3, du règlement européen n'exclut pas des bases juridiques nationales qui peuvent « contenir des dispositions spécifiques ». La création d'un tel cadre légal ou réglementaire n'est dès lors pas, en tant que telle, contraire au règlement, mais ne s'impose que s'il s'agit de prévoir des règles spécifiques qui ne sont pas prévues dans le dispositif européen. À défaut de prévoir des règles spécifiques, la première phrase est donc à supprimer.

Quant à la deuxième phrase, il y est précisé que la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel s'applique aux traitements de données visés au projet. À cet égard, le Conseil d'État se doit de souligner que la loi précitée du 2 août 2002 a été abrogée par la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour

la protection des données et du régime général sur la protection des données. Les traitements de données à caractère personnel en question sont désormais soumis aux dispositions du règlement (UE) 2016/679 précité qui est directement applicable. La deuxième phrase du paragraphe 1^{er} est ainsi à omettre pour être superfétatoire.

La deuxième phrase du paragraphe 2 sous avis a trait à l'exécution des obligations en matière de protection des données. Elle relève de l'organisation interne de l'ONAR et peut dès lors être omise.

Au paragraphe 3, il est suggéré de supprimer les termes « au traitement des données à caractère personnel ». En ce qui concerne les données collectées, le Conseil d'État relève qu'aux termes de l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2016/679 précité les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Le Conseil d'État donne encore à considérer que parmi les données obligatoires visées à la lettre a) ne figurent ni les données des partenaires au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ni celles des personnes détentrices de l'autorité parentale. Partant, le Conseil d'État suggère aux auteurs de revoir l'ensemble des données y énumérées et, le cas échéant, de compléter la liste de données obligatoires.

Au paragraphe 4, il y a lieu de préciser que le directeur accède aux « données » du registre visé et non pas aux « traitements des données ». Plus encore, le Conseil d'État constate que seul le directeur pourra accéder auxdites données. Si les auteurs entendent accorder l'accès à des agents de l'ONAR, il conviendrait de le préciser dans le texte sous revue en ajoutant les termes « ainsi que les fonctionnaires ou employés désignés à cet effet par le directeur ».

Conformément au principe de la minimisation des données prévu à l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2016/679 précité, et à l'instar du paragraphe 3, il conviendrait, sur ce point également, d'indiquer avec précision les données auxquelles le directeur pourra accéder ou de se référer aux données prévues au paragraphe 3, lettre a). Plus encore, le Conseil d'État relève qu'il y a lieu de se référer au « répertoire général des personnes physiques et morales ».

Article 67

L'article sous revue a trait à la sécurité et à la confidentialité des données à caractère personnel traitées.

En ce qui concerne les paragraphes 1^{er} à 3, le Conseil d'État rappelle que le responsable du traitement devra, en tout état de cause, respecter les obligations en matière de sécurité imposées par le règlement (UE) 2016/679 précité ainsi que les dispositions de la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État rappelle que la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel a été abrogée par la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. La référence à la loi précitée du 2 août 2002 est dès lors à supprimer ou, le cas échéant, à remplacer par une référence à la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Quant au paragraphe 4, le Conseil d'État souligne que la conservation des données est soumise aux exigences découlant de l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre e), du règlement (UE) 2016/679 précité qui prévoit notamment que les données à caractère personnel doivent être « conservées [...] pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ». Le délai maximal de dix ans prévu par la disposition sous avis ne fait pas l'objet d'explications au commentaire de l'article. Le Conseil d'État en est à se demander si la durée de conservation de dix ans des données n'est pas de nature à excéder celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées. En outre, le Conseil d'État estime que le point de départ du délai en question n'est pas clairement défini. En effet, les termes « fin d'un projet de la gestion durable des biens ruraux » ne permettent pas de cerner avec précision le point de départ exact de ce délai de dix ans. Par conséquent, le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle pour contrariété avec l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre e), du règlement (UE) 2016/679 précité.

Articles 68

Le Conseil d'État demande, dans un souci de cohérence interne, de remplacer les termes « renseignements obligatoires » par les termes « données obligatoires visées à l'article 66, paragraphe 3, lettre a) ».

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation.

Article 69

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que les modifications prévues par la disposition sous avis sont à apporter à la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions des modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État qui a remplacé la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État. L'article sous revue est dès lors à adapter dans ce sens.

Article 70

Le paragraphe 1^{er} n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État tient à souligner que le procédé par lequel le législateur prévoit que les règlements pris sur base de la loi qu'il entend abroger continuent à rester en vigueur est à éviter. En effet, un tel procédé risque d'être perçu comme équivalent à une ratification des règlements visés par le pouvoir législatif et partant, comme leur conférant le caractère de véritables lois. Une telle prorogation est par ailleurs superfétatoire, dans la mesure où les règlements restent en vigueur aussi longtemps qu'ils trouvent une base légale suffisante dans le texte de la nouvelle loi. S'il s'avérait malgré tout indispensable de maintenir en vigueur les règlements fondés sur l'ancienne loi, afin de parer à un éventuel vide juridique, il est recommandé aux auteurs du projet de loi de prévoir dans la nouvelle loi une formule du type : « Les articles [...] de la loi [...] restent en vigueur pour autant qu'ils servent de fondement légal aux règlements pris en leur exécution jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements prévus par la présente loi ». Le Conseil d'État souligne toutefois que ce procédé devrait rester l'exception, étant donné que la règle consiste à adapter la réglementation au nouveau cadre juridique, sinon simultanément avec l'entrée en vigueur de celui-ci, du moins le plus rapidement possible.

Les dispositions prévues aux paragraphes 3 et 4 visent à assurer la continuité entre l'Office national du remembrement mis en place par la loi précitée du 25 mai 1964 et l'ONAR créé par le projet de loi sous revue.

Au paragraphe 4, le Conseil d'État suggère d'écrire :

« Le patrimoine mobilier et immobilier de l'Office national du remembrement devient de plein droit la propriété de l'ONAR. Le personnel de l'Office national du remembrement est repris dans le cadre du personnel de l'ONAR ».

Article 71

Le paragraphe 1^{er} n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Quant au paragraphe 2, il s'agit d'une disposition transitoire et doit, de ce fait, être insérée à l'article 70 du projet de loi sous revue. Par ailleurs, les termes « [p]ar dérogation à l'article 70 paragraphe (1) » peuvent être supprimés, car superfétatoires.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Le groupement usuel d'articles se fait en chapitres, lesquels peuvent être divisés en sections. À leur tour, les sections sont susceptibles d'être subdivisées en sous-sections. La numérotation des groupements d'articles se fait en chiffres romains. Toutefois, lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci tout comme, le cas échéant, les sections et les sous-sections afférentes, sont numérotés en chiffres arabes. Les intitulés des groupements d'articles sont à faire précéder de tirets et non pas d'un deux-points. Les points entre le numéro de chapitre ou de section et le trait d'union précédant l'intitulé de chapitre sont à omettre. Au vu des développements qui précèdent, la subdivision de la loi en projet sous examen se fera comme suit :

« **Chapitre 1^{er} – L'office national de l'aménagement rural**

Section 1^{re} – Objet et missions »

Section 2 – Fonctionnement

Section 3 – Indemnités des membres du conseil d'administration

Section 4 – Tutelle administrative**Section 5 – Comptabilité et contrôle des comptes****Chapitre 2 – Le remembrement des biens ruraux****Section 1^{re} – Dispositions générales****Section 2 – Le remembrement légal****Sous-section 1^{re} – Les formalités préalables au remembrement légal****Sous-section 2 – Les opérations de remembrement****Sous-section 3 – La réunion parcellaire****Sous-section 4 – Le report des droits réels et des baux****Sous-section 5 – Les frais d'exécution du remembrement et de la gestion financière****Sous-section 6 – L'entretien des ouvrages connexes****Section 3 – Le remembrement conventionnel****Section 4 – Les échanges amiables d'immeubles ruraux****Section 5 – ~~Les~~ Dispositions fiscales****Section 6 – Dispositions particulières****Chapitre 3 – La gestion durable des biens ruraux****Chapitre 4 – Traitement des données à caractère personnel des propriétaires****Chapitre 5 – Dispositions modificatives, abrogatoire, transitoires et finale ».**

En procédant de cette manière, les renvois aux groupements d'articles sont à adapter dans l'ensemble du dispositif.

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article et les traits d'union entre le numéro d'article et le dispositif sont à omettre.

L'emploi de tirets est à écarter. Les tirets sont à remplacer par des numérotations simples (1°, 2°, 3°, ...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Chaque élément de l'énumération se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

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 il faut écrire à titre d'exemple « l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1°, lettre c), deuxième phrase, [de la loi] », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 [de la loi] ». Cette observation vaut également pour le renvoi à des groupements d'articles, où il convient d'écrire à titre d'exemple « les dispositions du chapitre 2, section 1^{re} » et non pas « les dispositions de la section 1^{re} du chapitre 2 ».

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de renvoyer à titre d'exemple au « paragraphe 1^{er} » et au « paragraphe 2 » et non pas au « paragraphe (1) » et au « paragraphe (2) ».

En cas de renvoi à un paragraphe, alinéa, lettre ou point d'un article, il y a lieu d'insérer une virgule à la suite de chaque subdivision de l'article, pour écrire par exemple : « l'article 38, paragraphe 2, point 4° ».

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que l'emploi des adverbes « ci-dessus », « ci-avant », « ci-devant », « ci-après », etc. pour renvoyer à un endroit du dispositif sont à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Il n'est pas indiqué de recourir à l'emploi concomitant du singulier et du pluriel. À titre d'exemple, les termes « le ou les experts » sont à remplacer par les termes « les experts ».

Il convient de préciser, aux endroits pertinents, qu'il s'agit du « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Il convient de souligner que les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit « de la présente loi ».

Quant à la désignation d'un membre du Gouvernement, celle-ci se fait de préférence de la manière suivante : « le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions ». En ce qui concerne les compétences ministérielles, il est conseillé de cerner leur désignation avec autant de précision que possible en utilisant prioritairement la nomenclature employée dans les arrêtés portant constitution des ministères, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères. Il importe d'éviter les termes génériques pouvant donner lieu à des problèmes d'interprétation au moment d'une nouvelle répartition des compétences gouvernementales entre les départements ministériels. D'un point de vue formel, le terme « ministre » est à rédiger avec une lettre « m » minuscule, car est visée la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise de l'acte en question. En outre, les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule, alors que les adjectifs attenants prennent une minuscule.

Intitulé

Il convient de noter que lorsqu'un acte vise à modifier un ou plusieurs actes, ceux-ci doivent tous être évoqués de manière précise dans l'intitulé. Au vu des modifications à apporter à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État par l'article 69 du projet de loi sous revue, il y a lieu de compléter l'intitulé en écrivant :

« Projet de loi concernant la gestion durable des biens ruraux et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ».

Article 1^{er}

L'article sous avis introduit l'acronyme « ONAR » qui n'est toutefois pas utilisé dans la suite du texte du projet de loi sous avis. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de reformuler le paragraphe 1^{er}, première phrase, comme suit :

« L'office national de l'aménagement rural, ci-après « ONAR », est un établissement public [...] ».

Par conséquent, il y a lieu de remplacer dans la suite du projet de loi, aux endroits pertinents, le terme « office » par l'acronyme « ONAR ».

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, il faut écrire « du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions » avec une lettre initiale « a » majuscule. En outre, les termes « , désigné par la suite « le ministre » » sont à remplacer par les termes « , ci-après « ministre » ».

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, les membres du conseil d'administration sont à citer sous la forme d'une énumération, en utilisant la numérotation « 1°, 2°, 3°, ... ». Par ailleurs, chaque élément de l'énumération se termine par un point-virgule. En outre, les termes « à savoir » sont à remplacer par le terme « dont », pour écrire :

« (1) L'ONAR est administré par un conseil d'administration composé de neuf membres dont :
1° un représentant du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions ;
2° [...] ;
3° [...] ;
[...]. »

Au paragraphe 2, il y a lieu d'assortir chaque élément de l'énumération d'un article défini et le troisième tiret est à restructurer et à reformuler comme suit :

« 3° les décisions sur les opérations de remembrement :
a) les enquêtes concernant les périmètres ;
b) les décisions sur l'utilité du remembrement, la classification des terres, la nouvelle configuration parcellaire et le rôle contributif ; ».

Article 3

Au paragraphe 4, il est suggéré d'écrire « Le directeur général de l'ONAR doit être titulaire d'un grade ou diplôme [...] ».

Il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date du règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des exa-

mens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 4

Au paragraphe 3, il convient de supprimer le terme « un ».

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « [...] les charges relatives à son fonctionnement ainsi que [...] ».

Il est suggéré de reformuler le paragraphe 2 comme suit :

« (2) Les ressources financières nécessaires sont constituées par :

1° des allocations [...] ;

2° des montants [...]. »

Article 8

Au paragraphe 2, il faut écrire « réviseur d'entrepriseses ».

Article 10

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « telles que les corridors écologiques ».

Au paragraphe 4, il est suggéré de reformuler la première phrase comme suit :

« Au sens de la présente loi, on entend par « propriétaire » la personne détenant le droit de propriété sur une parcelle. »

Article 12

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

Au point 4, il est suggéré de remplacer les termes « en tant qu'elles » par les termes « lorsqu'elles ».

Article 13

Au paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie à son observation générale relative à la désignation d'un membre du Gouvernement.

Toujours au paragraphe 3, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet d'une modification depuis son entrée en vigueur, pour écrire :

« loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ».

Article 15

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, première phrase, il est indiqué d'écrire « [...] tels que les clôtures, arbres, ensemencements, [...] ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, il est recommandé d'écrire « [...] tels que les clôtures, abris [...] ».

Au paragraphe 5, il est suggéré d'écrire « Les terrains d'assiette pour les chemins, voies d'écoulement d'eau [...] ».

Article 17

À l'alinéa 2, il convient d'introduire une forme abrégée pour désigner l'association syndicale de remembrement, en écrivant « [...] par l'association syndicale de remembrement, ci-après « association syndicale », sauf accord [...] », et d'avoir recours à cette forme abrégée systématiquement dans la suite du texte sous avis.

Article 18

Au paragraphe 4, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur, pour écrire :

« loi modifiée du 28 décembre 1883 concernant les associations syndicales pour l'exécution de travaux de drainage, d'irrigation, etc. ».

Article 21

Au paragraphe 3, il y a lieu de noter que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Les lettres a), b) et c) sont dès lors à remplacer par les points 1°, 2° et 3°.

Article 23

Au paragraphe 4, il est rappelé que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

Au paragraphe 4, point 2, les termes « du présent article » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 24

Au paragraphe 3, alinéa 2, il est à noter que lorsqu'il est renvoyé à un alinéa dans le corps du dispositif d'un article, il convient de systématiquement renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » et non pas à l'« alinéa 1 ».

Article 25

Au paragraphe 5, il faut écrire « Le directeur général » avec une lettre « l » majuscule.

Article 26

Au paragraphe 2, quatrième phrase, il convient d'insérer une virgule après le terme « parties ».

Au paragraphe 3, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de loi sous revue sur le fait que l'alinéa 2 est dépourvu de sens.

Article 27

Au paragraphe 1^{er}, les pourcentages sont à rédiger en chiffres, pour écrire « 80 pour cent ».

Article 30

Au paragraphe 1^{er}, il est rappelé que les lettres a), b) et c) sont à remplacer par les points 1°, 2° et 3°.

Au paragraphe 1^{er}, lettre a), il y a lieu d'écrire « dans les formes et délais prévus ».

Article 32

Le terme « précitée » est à insérer entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné, pour écrire à deux reprises « loi précitée du 15 mai 2018 ». En outre, il faut écrire « des préoccupations » et insérer une virgule à la suite des termes « le cas échéant ».

Article 36

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État signale qu'à l'instar du paragraphe 5, alinéa 2, et conformément à l'observation y afférente ci-après, il y a lieu d'écrire correctement « du Nouveau Code de procédure civile ».

Au paragraphe 2, dernière phrase, il y a lieu de remplacer les termes « à l'article précédent » par un renvoi précis à l'article visé.

Au paragraphe 5, alinéa 2, il faut écrire « Nouveau Code de procédure civile » avec des lettres « p » et « c » minuscules.

Article 37

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État renvoie à son observation générale relative à la désignation des membres du Gouvernement.

Article 40

Au paragraphe 2, il est suggéré d'écrire « et y sont annexées ».

Article 44

Au paragraphe 3, alinéa 3, la virgule est à remplacer par le terme « et ».

Article 48

Au paragraphe 3, les termes « l'article 38 paragraphe (2) sub 3° » sont à remplacer par les termes « l'article 38, paragraphe 2, point 3° ».

Article 53

Au paragraphe 2, alinéa 2, les pourcentages sont à rédiger en chiffres et le trait d'union entre les termes « pour cent » est à omettre, pour écrire « 90 pour cent ».

Au paragraphe 5, il convient de faire référence à « l'Administration de l'enregistrement, des domaines, et de la TVA » et non pas à « l'Administration de l'enregistrement et des domaines », étant donné que cette dénomination a été modifiée par la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

Au paragraphe 7, il y a lieu de remplacer les termes « paragraphe précédent » par les termes « paragraphe 6 ».

Article 55

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État renvoie à son observation générale relative aux groupements d'articles.

Articles 57 et 58

Il est rappelé que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

Article 61

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable, pour écrire « 251 à 2 500 euros ».

Article 65

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, le Conseil d'État renvoie à son observation générale relative à la désignation des membres du Gouvernement. En outre, il convient d'écrire « d'établissements publics » et non pas « des établissements publics ».

Au paragraphe 2, première phrase, il est rappelé que le terme « précitée » est à insérer entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné.

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il est renvoyé à l'observation générale relative à la désignation des membres du Gouvernement.

Article 66

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel a été abrogée par la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. La référence à la loi précitée du 2 août 2002 est dès lors à supprimer ou, le cas échéant, à remplacer par une référence à la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Au paragraphe 3, les lettres a) et b) sont à remplacer par les points 1° et 2°.

Au paragraphe 4, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur, pour écrire :

« loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ».

Article 67

Au paragraphe 1^{er}, les lettres a) et b) sont à remplacer par les points 1° et 2°.

Au paragraphe 3, il est renvoyé à l'observation formulée à l'endroit de l'article 66, paragraphe 1^{er}.

Titre 5

L'intitulé du titre V est à reformuler comme suit :

« **Chapitre 5 – Dispositions modificatives, abrogatoire, transitoires et finale** ».

Article 69

L'énumération des dispositions modificatives se fait en ayant recours à des points 1°, 2°, 3°, etc.

La lettre a) est à reformuler comme suit :

« 1° À l'article 22, section II, point 16°, les termes « le président de l'office national du remembrement, » sont supprimés. »

Quant à la lettre b), le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la lettre b) se réfère à l'« Office de la gestion rurale » qui ne correspond pas à la dénomination consacrée à l'article 1^{er} du projet de loi sous revue. Partant, il y a lieu de reformuler et de restructurer la lettre b) de la manière suivante :

« 2° L'annexe A intitulée « Classification des fonctions », rubrique « I. Administration générale », est modifiée comme suit :

- a) Au grade 16, sont supprimés les termes « Office national du remembrement – président » ;
- b) Au grade 17, sont ajoutés les termes « Office national de l'aménagement rural – directeur général ». »

Quant à la lettre c), celle-ci est à restructurer comme suit :

« 3° L'annexe D intitulée « Détermination 1. des carrières inférieures, moyennes et supérieures ; 2. du grade de computation de la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial » est modifiée comme suit :

- a) Dans la carrière supérieure de l'administration, au grade 16, les termes « président de l'Office national du remembrement, » sont supprimés ;
- b) Dans la carrière supérieure de l'administration, au grade 17, les termes « , directeur général de l'Office national de l'aménagement rural » sont ajoutés. »

Article 70

Les dispositions abrogatoire et transitoires sont à reprendre sous des articles distincts. S'agissant de dispositions transitoires, les dispositions figurant aux paragraphes 2 à 4 de l'article sous revue sont à faire figurer sous un article 71 nouveau libellé comme suit :

« **Art. 71.** (1) Les règlements grand-ducaux pris en exécution [...].

(2) L'office ainsi créé [...].

(3) Au moment de [...].

(4) Par dérogation [...]. »

Au paragraphe 2, il faut écrire « loi précitée du 25 mai 1964 ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 3 et l'article 71, paragraphe 2.

Aux paragraphes 3 et 4, il est suggéré d'écrire « l'Office national du remembrement ».

Article 71 (72 selon le Conseil d'État)

L'article 71 est à renuméroter en article 72 conformément aux observations formulées à l'endroit de l'article 70.

Quant au paragraphe 2, il convient de l'ajouter aux dispositions transitoires figurant sous le nouvel article 71.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 1^{er} juin 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

