

Projet de loi

portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie

Avis du Conseil d'État

(12 juillet 2024)

En vertu de l'arrêté du 13 octobre 2023 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Par dépêche du 7 mars 2024, le président de la Chambre des députés a informé le Conseil d'État que la Commission des finances a décidé, en sa réunion du 6 mars 2024, de suivre la recommandation formulée par le Conseil d'État dans son avis n° 61.701¹ et de scinder le projet de loi initial n° 8330 en deux projets de loi distincts : le projet de loi 8330A reprenant uniquement l'article 18 du projet de loi initial précité et le projet de loi 8330B reprenant les articles restants.

Les avis de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 2 et 26 février 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique vise à se substituer à la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie, ci-après « Administration », dont il prévoit l'abrogation.

D'après l'exposé des motifs, une telle réforme est primordiale afin de garantir le bon fonctionnement de l'Administration et afin de consigner la réalité législative actuelle.

Les nombreuses modifications textuelles à apporter à la loi précitée du 25 juillet 2002 et l'introduction d'une nouvelle terminologie ont conduit les auteurs du projet de loi à ne pas choisir la voie d'amender la législation en vigueur, mais à retenir l'option d'une loi nouvelle.

Le Conseil d'État peut se rallier à ce choix dans la mesure où cette façon de légiférer garantit la cohérence et la lisibilité de la loi qui, loin de se limiter

¹ Avis du Conseil d'État n° 61.701 du 27 février 2024 relatif au projet de loi portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie.

à déterminer l'organisation de l'Administration, définit avec précision les différentes missions lui incombant.

Les auteurs expliquent à l'exposé des motifs qu'un certain nombre de dispositions de la loi précitée du 25 juillet 2002 n'ont plus été reprises. Ces abandons de textes n'appellent, sur la base des explications fournies, pas d'observations de la part du Conseil d'État.

Enfin, le Conseil d'État relève une interférence du projet de loi sous avis avec le projet de loi n° 8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements en ce qui concerne l'attribution de l'Administration relative à la gestion du registre national des bâtiments et logements. Il faudra veiller à l'ordre chronologique des mises en vigueur des deux textes, la création du registre susmentionné ne pouvant se faire postérieurement à la désignation de l'organisme responsable de sa gestion.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation

Article 2

Cet article énumère les attributions de l'Administration. Cette énumération est plus précise que celle figurant dans la loi précitée du 25 juillet 2002.

En ce qui concerne le point 2°, il y a lieu de relever que contrairement à la législation en vigueur, le texte sous avis dispose que les travaux de fixation de nouvelles limites d'une propriété foncière par suite de lotissement en vue de son affectation à la construction résultant de l'exécution d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ne font pas partie de la mensuration officielle. Cette modification revient à élargir le champ de compétence des géomètres officiels privés.

En ce qui concerne le point 5°, le Conseil d'État rappelle que l'article 9, paragraphe 2, de la loi modifiée du 26 juillet 2010 portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national dispose que « [l]'Administration du cadastre et de la topographie est chargée de réaliser et de gérer l'ILDG et d'assurer le contact avec la Commission européenne en ce qui concerne l'ILDG ». Dans la mesure où ce point contribue à la lisibilité des attributions de l'Administration et que la disposition visée concerne la mise à disposition de données au public, le Conseil d'État peut s'accommoder de cet ajout qui n'est pas en contradiction avec le texte de loi précité.

Le point 8° a trait à une nouvelle mission de gestionnaire du registre national des bâtiments et des logements qui est censé être créé par le projet de loi n° 8086 précité. Le Conseil d'État renvoie à ses observations afférentes formulées dans ses considérations générales. Étant donné qu'actuellement aucune loi ne définit un tel registre national, le Conseil d'État ne pourra accorder sa dispense du second vote constitutionnel qu'à la condition que le

projet de loi n° 8086 définissant le registre prémentionné entre en vigueur antérieurement ou simultanément au projet de loi sous avis.

Article 3

Cet article fournit la base légale à un règlement grand-ducal pour la consultation et la diffusion de la documentation relative à la mensuration officielle, de la documentation cadastrale, de la documentation topographique, du registre national des localités et des rues et des systèmes de référence de coordonnées nationaux gérés par l'Administration. Le Conseil d'État se trouve actuellement saisi d'un projet de règlement grand-ducal correspondant qui porte également fixation du tarif des redevances à percevoir au profit de l'État pour les travaux de bureau et de terrain exécutés par l'Administration, en vertu de l'article 14, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sous revue.

En ce qui concerne la nature des données à consulter par des tiers, le Conseil d'État note qu'il s'agit de données à caractère personnel et rappelle, à cet égard, que l'article 31 de la Constitution, qui figure dans la section consacrée aux libertés publiques, dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi », tandis que l'article 37 de la Constitution précise, dans sa première phrase, que « [t]oute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel ».

Il s'ajoute à ce rappel des textes fondamentaux que la Cour constitutionnelle, en affinant sa jurisprudence antérieure, a, dans son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, retenu que « [d]'après l'article 32, paragraphe 3², de la Constitution, dans les matières réservées par la Constitution à la loi, la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. »³

Il y a lieu de déterminer, dans l'ordre juridique national, les conditions dans lesquelles les données à caractère personnel peuvent être traitées pour une finalité autre que celle pour laquelle elles ont été collectées au sens de l'article 6, paragraphe 4, du 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, ce qui couvre les hypothèses dans lesquelles des données sont communiquées par une administration à des tiers. Cette communication de données à caractère personnel à des tiers doit être strictement encadrée, ceci en application du droit à la sécurité et la confidentialité découlant du règlement européen précité.

Afin d'assurer la conformité de la disposition sous examen aux articles 31 et 37 de la Constitution, il convient, sous peine d'opposition formelle, de compléter cette disposition en précisant notamment la nature des

² En l'occurrence, il s'agit de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée, à contenu identique sur ce point.

³ Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

données à caractère personnel communiquées à des tiers, la qualité du « tiers intéressé dûment identifié », ainsi que la finalité et les conditions dans lesquelles cet échange a lieu.

Article 4

Sans observation.

Article 5

Le texte du paragraphe 1^{er} restreint le cercle du cadre du personnel de l'Administration à la seule direction tandis que l'article 6, paragraphe 1^{er}, définit le cadre du personnel de manière plus large, tout en omettant de mentionner spécialement les membres de la direction de l'Administration. Le Conseil d'État comprend donc que les auteurs du présent projet visent au paragraphe 1^{er} l'Administration plutôt que le cadre du personnel.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État note que la formule « [i]l en est le chef d'administration », couramment utilisée dans d'autres lois portant organisation d'une administration, fait défaut.

Afin d'aligner les libellés des paragraphes 1^{er} à 3 aux formulations usuelles en la matière, le Conseil d'État suggère de reprendre les dispositions en question sous un seul paragraphe 1^{er} ayant la teneur suivante :

« (1) L'administration est dirigée par un directeur qui en est le chef d'administration. Le directeur peut être assisté d'un directeur adjoint auquel il peut déléguer certaines de ses attributions et qui le remplace en cas d'absence ou de vacance de poste. »

Le paragraphe 4 (2 selon le Conseil d'État) fixe les conditions de diplôme pour être nommé directeur et directeur adjoint de l'Administration. Les auteurs ne précisent pas pour quelle raison ils ont renoncé à reprendre la condition d'être détenteur du titre de géomètre officiel qui figure à l'article 16, paragraphe 3, de la loi précitée du 25 juillet 2002.

Si le Conseil d'État comprend la volonté d'élargir le cercle des personnes et des compétences pouvant être prises en compte pour la nomination des membres de la direction d'une administration aux attributions techniques, il se demande s'il ne serait pas utile de garantir qu'au moins un des membres de la direction soit détenteur du titre de géomètre officiel. Il suggère de modifier le texte proposé en ce sens.

À l'instar de lois organiques similaires, le projet de loi sous avis devrait être complété par une disposition relative à la nomination des deux membres de la direction. Le Conseil d'État recommande de compléter l'article sous revue par un paragraphe 5 ayant la teneur suivante :

« (5) Le directeur et le directeur adjoint sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil. »

Article 6

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 5, paragraphe 1^{er}. Il recommande en conséquence de reformuler le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) Le cadre du personnel comprend un directeur, un directeur adjoint et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. »

Article 7

Sans observation.

Article 8

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État comprend cette disposition dans le sens que dorénavant la constatation de l'urgence doit être spécialement motivée dans les actes, le texte utilisant les termes « expressément spécifiée », ce qui exclut l'emploi de simples formules de style.

Articles 9 et 10

Les articles sous revue décrivent l'objet de la mensuration officielle, la description et la délimitation des parcelles. Le Conseil d'État constate qu'il n'est pas fait mention des servitudes de passage. Les surfaces grevées d'une servitude de passage sont des zones *non aedificandi* dont il est important de déterminer la localisation exacte sur un plan de mesurage à effectuer par un géomètre officiel qui sera par après repris dans l'acte notarié. Il devrait être possible de procéder de manière identique au cas des nouvelles limites créées par morcellement. Si cette suggestion était retenue, il faudrait ajouter une lettre d) au point 1° du paragraphe 2 de l'article 9, relatif à la détermination de l'assiette d'une servitude à créer. Cette nouvelle composante de la mensuration officielle devrait également être ajoutée comme point 5° au paragraphe 2 de l'article 10.

Articles 11 à 13

Sans observation.

Article 14

Le Conseil d'État constate que les auteurs ont recours à la notion de « redevance » au lieu de celle de « taxe » utilisée dans la loi précitée du 25 juillet 2002. Il résulte cependant du texte du projet de règlement grand-ducal d'exécution de la loi en projet soumis au Conseil d'État que les tarifs visés sont de même nature que ceux en vigueur. L'adaptation terminologique n'engendre dès lors pas de changement quant à la nature des tarifs, ceux-ci étant à considérer comme un remboursement de frais exposés par l'Administration.

Articles 15 à 17

Sans observation.

Article 18

Cet article ne fait plus partie du projet de loi sous avis par suite de la scission du projet de loi initial n° 8330 précité. Il y a lieu de renuméroter en conséquence les articles qui suivent.

Articles 19 et 20 (18 et 19 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante i), ii), iii), ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations.

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 2, point 5°, « l'article 6, alinéa 1^{er}, lettre e), de la loi modifiée du 26 juillet portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national ».

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.

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Article 1^{er}

Il est indiqué d'écrire « [...], ~~dénommée~~ ci-après « administration », [...] ».

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 l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé par l'arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 portant approbation et publication du règlement interne du Gouvernement.

Article 2

Au point 5°, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il convient d'écrire « Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg ».

Toujours au point 5°, 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.

Au point 8°, il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses ou en caractères italiques dans le dispositif.

Article 4

Il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :
« Pour l'application de la présente loi, on entend par : ».

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, il est signalé qu'en ayant recours à l'intitulé de citation pour désigner la loi en question les termes « [...] » sont à omettre.

Au paragraphe 3, 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 l'article 8, paragraphe 2, », et non pas « au paragraphe (2) de l'article 8 ».

Article 8

Au paragraphe 2, il est signalé que dans le cadre de renvois à des paragraphes, l'emploi d'une tournure telle que « qui précède » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 9

Au paragraphe 4, il est suggéré de remplacer les termes « dont référence » par le terme « visées ». Cette observation vaut également pour les articles 11 et 13, paragraphe 3.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 12 juillet 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Christophe Schiltz