

Projet de loi

concernant le remembrement des biens ruraux.

Avis du Conseil d'Etat

(15 février 2011)

Par dépêche du 2 juillet 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le 30 novembre 2010, le Conseil d'Etat a eu communication de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Par dépêche du 4 février 2011, celui de la Chambre d'agriculture lui est parvenu.

Par ailleurs, tant la réalisation de futurs projets de remembrement rural que la réorganisation de l'Office national du remembrement entraîneront de nouvelles dépenses pour l'Etat. Dans ces conditions, une fiche financière est requise aux termes de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Or, pareille fiche faisait défaut dans le dossier qui a été soumis au Conseil d'Etat.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen est censé remplacer la loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux, telle que celle-ci a été modifiée entre-temps par les lois du 25 février 1980 (modification du statut du personnel de l'Office national du remembrement), du 13 juin 1994 (modifications diverses), du 6 août 1996 (modifications diverses) et du 19 décembre 2003 (loi budgétaire pour 2004 supprimant le Fonds du remembrement).

Les auteurs du projet de loi n'entendent pas changer fondamentalement l'économie du texte actuel, mais se bornent à y apporter des modifications quant à certaines des orientations ayant conditionné le remembrement rural depuis 1964.

Ainsi, deux articles sur trois sont, abstraction faite du changement de leur numérotation, repris de la loi de 1964.

Le Conseil d'Etat peut néanmoins se déclarer d'accord avec le choix retenu de remplacer intégralement le texte légal en vigueur par une nouvelle loi plutôt que de procéder à un exercice complexe de modifications de fond et de structure à apporter à un grand nombre des articles de la loi actuelle.

En ce qui concerne les opérations de remembrement proprement dites, les modifications projetées visent à concevoir les projets de remembrement futurs dans une approche censée prendre davantage en compte les objectifs du développement durable. Elles ont en outre pour but d'encourager le remembrement des forêts privées. Et elles prévoient d'accorder à l'Office national du remembrement un rôle proactif en relation avec de grands projets d'infrastructure publics en vue de l'acquisition des terrains requis à cet effet grâce à la possibilité de constituer des réserves foncières susceptibles de faciliter des échanges de terrains et d'éviter ainsi des expropriations.

Un deuxième objectif du projet de loi, qui n'est évoqué qu'au commentaire des articles afférents, concerne la réorganisation partielle de l'Office national du remembrement.

Au début des années 1960, le remembrement rural était compris comme une amélioration structurelle importante pour l'agriculture alors qu'il permettait d'agir à contre-courant du morcellement des terres agricoles survenu sous l'effet du partage en nature prévu à l'époque par le Code civil. En effet, les exemples législatifs de nombre d'autres pays européens ayant introduit un cadre légal pour remembrer les surfaces agricoles avaient montré l'utilité de disposer de surfaces culturales suffisamment grandes pour pouvoir être exploitées à l'aide de machines agricoles.

Il faut toutefois se rendre à l'évidence que les projets réalisés sont restés loin derrière les attentes dont parlaient à l'époque les milieux politiques. Lors du débat public du 5 mai 1964 précédant le vote de la loi du 25 mai 1964, le ministre de l'Agriculture estimait à la tribune de la Chambre des députés pouvoir remembrer la plus grande part des surfaces agricoles en exploitation sur une durée de 25 ans à un rythme annuel de 6000 hectares. Au regard de ces prévisions, la mise en œuvre de la loi de 1964 aurait dès lors dû aboutir à 150.000 hectares remembrés à l'horizon 1990.

Or, le bilan 2010 des projets initiés fait vite déchanter. En tout et pour tout, les différents projets de remembrement portent sur une surface de 21.000 hectares dont 13.000 hectares (répartis sur 20 projets différents) concernent l'agriculture (soit 10% de la surface cultivée), 7.000 hectares des remembrements forestiers (soit 13% de la surface totale) et 1.000 hectares le vignoble mosellan (soit 80% de la surface viticole). La loi de 1964 a donc surtout porté ses fruits pour la viticulture qui a bénéficié à raison de 80% des 100 millions d'euros que la collectivité publique a investis dans le remembrement rural depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1964.

Les raisons de ce succès plutôt mitigé semblent tenir, pour ce qui est plus particulièrement de l'agriculture, au fait que, d'un côté, deux tiers des champs et prairies sont exploités par des fermiers qui ne sont pas propriétaires des terres concernées, et que, d'un autre côté, l'intérêt de garantir une exploitation rationnelle à long terme se mêle avec des considérations tenant à la spéculation foncière.

Pour les motifs évoqués, les auteurs tiennent néanmoins à mettre à jour les dispositions de 1964.

Devant la toile de fond du bilan de 45 ans de travaux de remembrement, le Conseil d'Etat constate qu'entre-temps le vignoble luxembourgeois se trouve pour la plus grande partie remembré. Par contre, même une réforme de la législation actuelle aura maille à renforcer l'intérêt des milieux intéressés pour le remembrement en milieu agricole, sauf le cas de figure d'une restructuration de la terre exploitée autour d'un grand projet d'infrastructure. Un cadre légal actualisé pourra cependant contribuer à susciter un nouvel intérêt pour le remembrement forestier.

Aussi aurait-il, selon le Conseil d'Etat, été de mise de justifier l'intérêt pratique de la législation actuelle par rapport aux perspectives concrètes d'application future des dispositions légales avant d'en prévoir la modification.

Concernant plus particulièrement le remembrement forestier, le Conseil d'Etat aurait pu comprendre l'intérêt d'un changement légal portant sur l'abandon de la disposition de l'article 4, alinéa premier sous e) de la loi de 1964 qui exclut à l'heure actuelle le remembrement des bois d'une superficie supérieure à un hectare, et prévoyant l'application sans distinction des règles du remembrement aux projets agricoles et viticoles, d'une part, et aux projets forestiers, d'autre part. Or, il doit constater que si la limite légale de la superficie forestière fixée à un hectare est abandonnée, les auteurs entendent n'appliquer que de manière biaisée la nouvelle loi aux remembrements forestiers. En effet, ceux-ci ne seraient à l'avenir possibles que sous forme d'arrangements amiables des propriétaires concernés, sans possibilité pour ces derniers de recourir aux régimes du remembrement légal ou du remembrement conventionnel. En plus, les auteurs omettent de justifier le bien-fondé de ce régime légal dérogatoire pour le remembrement en milieu forestier.

Il est difficile de suivre ce raisonnement. Le Conseil d'Etat donne partant l'avantage à une approche harmonisée. Il approuve l'extension du champ d'application de la future loi aux remembrements forestiers qui portent sur un périmètre dépassant la limite actuelle d'un hectare, mais demande que les règles généralement valables par ailleurs s'appliquent aussi aux remembrements forestiers. Il renvoie encore à son examen de l'article 12 du projet de loi où les considérations ci-avant sont plus amplement développées.

Dans ces conditions, les propriétaires et autres ayants droit auront la possibilité de choisir sans autre restriction l'une des trois formes prévues par la loi pour remembrer des terres agricoles, des vignobles ou des forêts. Le Conseil d'Etat regrette que les auteurs du projet aient omis de compléter l'exposé des motifs par des indications chiffrées sur l'application des trois modes de remembrement légal, conventionnel ou à l'amiable ou encore par les raisons qui peuvent conduire les propriétaires intéressés à choisir l'un de ces modes plutôt qu'un autre.

Enfin, face aux intérêts économiques en jeu, il doute que l'ajout de dispositions légales nouvelles situant le remembrement rural par rapport aux objectifs du développement durable puisse avoir un quelconque effet bénéfique pratique et se limite en fin de compte au caractère proclamateur de l'orientation politique voulue par les auteurs.

Quant à l'organisation des recours juridictionnels, les auteurs ont opté pour le statu quo par rapport à la législation actuellement en place. Ainsi, les contestations possibles quant aux droits de propriété et à la valeur des propriétés foncières en jeu dans le cadre d'un projet de remembrement déterminé restent de la compétence du juge judiciaire. Sous cet angle de vues, le Conseil d'Etat approuve l'approche des auteurs, en phase avec l'article 84 de la Constitution qui attribue aux juridictions de l'ordre judiciaire les contestations ayant pour objet des droits civils. Or, les procédures de remembrement comportent par ailleurs aussi des décisions administratives prises par les autorités publiques, dont le contentieux relève, en vertu de l'article 95*bis* de la Constitution, du ressort des juridictions administratives. A l'instar de la situation prévalant également dans d'autres domaines légaux, il existe en la matière une dualité de compétences juridictionnelles¹ que se partagent le juge judiciaire et le juge administratif selon l'objet du litige. Pour autant que des procédures administratives ou des actes administratifs sont visés par les dispositions en projet, il conviendra dès lors de veiller à une application conforme des règles du droit administratif. Le Conseil d'Etat y reviendra à l'endroit de son examen des articles pertinents du projet de loi.

Examen des articles

Intitulé

Au regard des dispositions modificatives figurant à l'article 65 (64 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose de compléter l'intitulé du projet de loi de la façon suivante, tout en prévoyant dans un nouvel article 67 l'ajout d'une formule d'intitulé abrégé de la loi en projet:

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

Articles 1^{er} et 3 (1^{er} et 2 selon le Conseil d'Etat)

L'article 1^{er} est censé définir la finalité de la loi en projet tout en distinguant les différentes formes selon lesquelles un projet de remembrement peut être effectué.

¹ Cf. M. Feyereisen, J. Guillot et S. Salvador, Procédure administrative contentieuse (§§ 32 et svts); Editions Promoculture, Luxembourg

L'article 3 a à son tour trait à l'objet du projet de loi.

Si le paragraphe 2 de l'article 1^{er} énonçant les différentes formes d'exécution d'un projet de remembrement ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat voit d'un œil bien plus critique le contenu du paragraphe 1^{er}. Il note d'abord que, selon le commentaire de l'article 1^{er}, la finalité d'une « exploitation plus économique des biens ruraux » est abandonnée par les auteurs au profit d'une « exploitation des biens ruraux répondant aux critères du développement durable » et que le projet de remembrement ne devra plus être explicitement conçu de façon à éviter « dans la mesure du possible de porter atteinte au milieu naturel ».

Le Conseil d'Etat tient d'abord à rappeler ce qu'il avait déjà souligné dans son avis complémentaire du 1^{er} mars 1988 relatif au projet de loi n° 2278 portant réforme de la loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux (doc. parl. n° 2278²) ainsi que dans son avis du 8 février 1994 relatif au projet de loi n° 3872 (doc. parl. n° 3872¹). Tout en marquant son accord à ce que les procédures de remembrement ne méconnaissent pas les exigences d'une saine écologie, il avait insisté sur la finalité première des remembrements qui doivent assurer aux agriculteurs une exploitation plus économique et plus rationnelle de leurs biens ruraux, et il avait relevé qu'il faut dès lors rechercher un équilibre raisonnable entre les intérêts des agriculteurs et la protection de l'environnement.

En outre, le Conseil d'Etat s'est déjà itérativement vu obligé de rappeler que le propre de la loi est d'autoriser, d'ordonner, d'interdire, de créer des droits et obligations tout en renvoyant à la position du Conseil d'Etat français qui avait estimé qu'il « faut éviter d'introduire dans les projets des dispositions sans contenu normatif, généralement consacré à des déclarations de principe ou à la présentation de la philosophie du texte. (...) Non seulement l'énoncé des principes généraux alourdit le débat, mais, une fois adopté, il peut créer des difficultés juridiques: la portée de ces principes reste incertaine pour le juge chargé d'interpréter la loi ou pour l'autorité réglementaire chargée d'élaborer les décrets d'application ».²

La critique sus-mentionnée était certes déjà valable, même si ce fut à un degré moindre, pour le contenu de l'article 1^{er} de la loi de 1964. Or, le nouveau libellé proposé par les auteurs a tendance à vider l'article 1^{er} de toute substance normative rendant son maintien dans un texte de loi problématique. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de maintenir sous une forme amendée le contenu de l'article 1^{er} de la loi de 1964 tout en continuant à se référer comme critères de conception d'un projet de remembrement à l'objectif d'une exploitation économique améliorée, au souci de ne pas porter atteinte, dans la mesure du possible, au milieu naturel et à la volonté de servir l'intérêt général.

Ces critères sont pour une bonne part précisés par les dispositions de l'article 3 du projet de loi. Dans l'intérêt d'une lisibilité plus aisée de la loi

² cf. La Documentation française, N° 43, Conseil d'Etat, Rapport public 1991, pp. 32 et 33.

en projet, le Conseil d'Etat propose de ne pas séparer les deux articles par l'insertion de dispositions relatives à l'Office national du remembrement, mais de regrouper en un seul article le contenu des articles 1^{er} et 3. En plus, il échet de bannir du texte à retenir tout élément proclamateur et tout renvoi à des objectifs politiques généraux comme étant dépourvus de portée normative.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat 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. »

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat propose de réunir en un nouvel article 2 le paragraphe 2 de l'article 1^{er} (qui en formera le paragraphe 3) ainsi que les paragraphes 2 et 3 de l'article 3 (qui en formeront les paragraphes 1^{er} et 2).

Dans la mesure où les aménagements connexes poursuivront d'autres buts que ceux inhérents au projet de remembrement, il appartiendra à la collectivité dans son ensemble de les assumer tout en veillant à tenir indemnes les propriétaires terriens de l'impact financier et foncier de ces aménagements.

Par ailleurs, sans en évoquer les motifs, le contenu du paragraphe 3 de l'article 3 a une portée plus étendue que celle préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis (cf. examen de l'article 2) du 21 octobre 1980 relatif au projet de loi portant réforme de la loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux (doc. parl. n° 2278¹). En effet, alors que les auteurs du projet de loi de l'époque étaient d'accord avec le Conseil d'Etat de prévoir de façon spéciale l'hypothèse d'un remembrement des terres affectées par un projet de développement économique régional, dont la mise en œuvre revient par définition à l'Etat comme dépassant la compétence communale, les auteurs du projet de loi sous examen entendent y englober aussi des projets de développement communal. Selon le Conseil d'Etat, ce changement d'optique risque de créer des redondances avec les dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dont le chapitre 2 du Titre 6 traite précisément du remembrement urbain et de la rectification des limites de fonds. En déposant le projet de loi n° 6023, le Gouvernement n'a pas jugé opportun de prévoir des modifications de fond concernant cette partie de la loi de 2004. Remettre en cause les compétences légales retenues en la matière selon une forme biaisée, comme préconisé par les auteurs, risque de générer des problèmes de compétences entre l'Etat et les communes ainsi qu'au niveau étatique entre l'Office national du remembrement et le ministre en charge des Affaires communales. Le Conseil d'Etat demande dès lors instamment

de limiter la portée de ce paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'Etat) à des projets d'intérêt général dont l'Etat seul est responsable.

L'article 2 devrait de la façon se lire comme suit:

« **Art. 2.** (1) Le remembrement peut être accompagné de la création et de l'aménagement de chemins et de voies d'écoulement d'eau, de travaux d'amélioration foncière tels que le reprofilage, la stabilisation et l'optimisation du degré hydrique des sols et autres ouvrages connexes, de mesures assurant l'aménagement de sites et de mesures d'amélioration ou de compensation environnementales.

(2) Le remembrement peut être exécuté dans le cadre de projets de développement d'intérêt général, concernant la création d'infrastructures de transports, de cours d'eau, de zones d'activités à caractère national ou régional ou de réserves naturelles relevant du domaine public.

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

Article 2 (50 selon le Conseil d'Etat)

Alors que l'Office national du remembrement a le statut juridique d'un établissement public, il appartient, d'après l'article 108*bis* de la Constitution, à la loi de le créer et d'en déterminer l'organisation et l'objet.

Dans la lignée adoptée par le législateur pour créer d'autres établissements publics relevant de l'article 108*bis* de la Constitution, le Conseil d'Etat propose de transférer l'article 2 au chapitre V du projet de loi ayant trait à l'organisation et au fonctionnement de l'Office (cf. articles 50 et suivants selon le Conseil d'Etat).

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat note que les auteurs entendent préciser que les périmètres des projets de remembrement doivent englober une part majoritaire de terres situées en zone verte. Par ailleurs, l'énumération des affectations possibles des terres en question reprend les adjectifs déjà utilisés dans la loi de 1964. Ce relevé s'écarte de l'énumération des différentes formes d'activités agricoles retenue à l'article 2, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, plus complète sous cet angle de vue. Le Conseil d'Etat estime pourtant, en l'absence de difficultés d'interprétation apparues au cours des 45 ans que la loi de 1964 est en vigueur, que le texte proposé ne donne pas lieu à observation, sauf qu'il aurait une préférence pour écrire « ... exploitées à des fins agricoles, viticoles, ... ». Par ailleurs, la référence prévue au paragraphe 1^{er} doit être remplacée par les mots « ... ainsi qu'aux projets de développement d'intérêt général prévus à l'article 2, paragraphe 2 ».

Pour des raisons de style, le Conseil d'Etat propose encore de modifier légèrement le libellé de la première phrase du paragraphe 2 en écrivant:

« La partie du territoire à laquelle s'étend un projet de remembrement ... »

Il propose enfin de modifier la deuxième phrase de ce paragraphe en écrivant:

« Ce périmètre peut s'étendre sur une ou plusieurs communes. »

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat propose d'écrire par souci d'alignement du texte sur le libellé qu'il a proposé de donner à la première phrase du paragraphe 2 de l'article 4 (2 selon le Conseil d'Etat):

« (1) Ne peuvent être incorporées dans un projet de remembrement ... »

Afin de ne pas devoir insérer une phrase complémentaire dans une énumération, il propose de reformuler le point 1 du paragraphe de la façon suivante:

« 1) les parcelles faisant corps avec des bâtiments, à moins qu'il ne s'agisse de bâtiments ruraux isolés qui ... ».

Au point 2, il n'est pas correct de parler « d'un plan ou d'un projet d'aménagement élaboré sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ». En effet, dans le cadre de cette loi, cette notion qui était courante dans la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire a été remplacée par le concept de « plan d'occupation du sol ».

Il convient par conséquent d'écrire:

« 2) les parcelles qui, en raison de leur situation, peuvent être considérées comme terrains à bâtir parce qu'elles sont classées dans une zone destinée à recevoir des constructions en vertu d'un plan d'occupation du sol déclaré obligatoire sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, du projet d'un tel plan déposé dans les conditions de l'article 16 de cette loi ou d'un plan ou projet d'aménagement arrêté ou élaboré conformément à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ou qui, à un autre titre, ont une valeur intrinsèque notablement supérieure à celle d'une terre de culture; ».

Au point 4, le Conseil d'Etat propose de reprendre la terminologie de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau et de remplacer le terme « étangs » par « lacs » que l'article 2, point 28 de cette loi définit comme « eaux de surface stagnantes ».

Concernant le paragraphe 2, les renvois aux articles 16 et 30 doivent être adaptés. Par ailleurs, le Conseil d'Etat 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'Etat demande sous peine d'opposition formelle de corriger dans l'ensemble du texte en projet la terminologie utilisée.

Conformément à sa proposition ci-avant, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

« (3) Les paragraphes 1^{er} et 2 ne s'appliquent pas aux remembrements visés à l'article 2, paragraphe 2. »

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Conformément à sa proposition ci-avant, le Conseil d'Etat 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'Etat 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 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Pour les motifs plus amplement développés dans son avis précité du 21 octobre 1980 (doc. parl. n° 2278^I), le Conseil d'Etat propose de compléter cet article par un alinéa 2 libellé comme suit:

« Lorsque des écarts notables entre la superficie effective des propriétés et celle mentionnée dans les documents cadastraux sont constatés lors des enquêtes prévues aux articles 12 et 26, l'action en bornage prévue par l'article 646 du Code civil peut être exercée par

tout intéressé ainsi que par l'Office national du remembrement dans les délais respectivement prévus par l'article 14, alinéa 6 et l'article 26, alinéa 3. Cette action est introduite, instruite et jugée d'après les règles inscrites à l'article 24. Les frais de bornage ainsi exposés sont liquidés conformément à l'article 42, alinéa premier. »³

Articles 8 et 9 (7 et 8 selon le Conseil d'Etat)

Les articles sous examen reprennent le contenu de l'article 6 de la loi actuelle, tout en ayant soin d'aligner le texte du paragraphe 1^{er} de l'article 8 à la terminologie retenue à l'article 3, paragraphe 2 (2, paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'Etat). Ce même paragraphe est complété par une deuxième phrase non autrement explicitée dans le commentaire de l'article. Sur ce point, le Conseil d'Etat a des difficultés à suivre les auteurs dans la mesure où les soultes qui restent après la redistribution des terres deviennent la propriété de l'association syndicale mise en place pour assister l'Office dans l'exécution du projet de remembrement. Cette approche s'écarte des articles 8, paragraphes 3 et 4, et 10 qui retiennent le principe d'un partage proportionnel entre les propriétaires concernés des plus-values et des moins-values générées par le remembrement tout en admettant que des soultes peuvent, dans les limites prévues, être cédées contre paiement en espèces ou être acquises par l'Office. Le Conseil d'Etat propose de se tenir également à cette approche dans le cadre du paragraphe 1^{er} de l'article 8. Il recommande encore de parler de « soultes » ou de « soultes foncières » plutôt que de « parcelles soultes », le mot soulte étant considéré par le dictionnaire comme nom et non comme adjectif⁴. Par conséquent, la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 8 se lira comme suit:

« Les soultes qui en résultent sont réparties entre les propriétaires proportionnellement à la valeur de productivité de leurs apports. »

Par ailleurs, il conviendra dans ces conditions d'étendre l'application de la possibilité du paiement en espèces d'une soulte prévue à l'article 10 à l'hypothèse ci-avant.

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'Etat 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

³ Code civil:

Art. 646. « Tout propriétaire peut obliger son voisin au bornage de leurs propriétés contiguës. Le bornage se fait à frais communs. »

⁴ cf. le nouveau Petit Robert, édition 2007, et le Petit Larousse, édition 2009.

satisfaction devra de la façon être assumée par les organes de gestion du remembrement.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat 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'Etat 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. »

Les autres dispositions des deux articles sous examen ne donnent pas lieu à observation.

Article 10 (9 selon le Conseil d'Etat)

Sous réserve de l'observation afférente faite à l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat), le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen ne donne pas lieu à observation.

Le paragraphe 2 est nouveau en ce qu'il permet à l'Office national du remembrement de donner suite à des offres de vente de parcelles de la part de propriétaires terriens impliqués dans un projet de remembrement. Cette nouvelle prérogative de l'Office est motivée par les auteurs du projet de loi comme résultant de son intérêt manifeste et comme « [se justifiant!] par le fait de permettre un remembrement plus rationnel ». Il faut regretter que les auteurs omettent de fournir des arguments plus concrets pour étayer cet intérêt manifeste ou pour établir en quoi un projet de remembrement pourra être mis en œuvre de façon plus rationnelle.

Même en l'absence de l'ajout prévu, le droit de propriété comporte la faculté d'en disposer librement. Tout propriétaire impliqué dans un remembrement peut donc vendre ses terres à un acheteur de son choix, y compris l'Etat. En conférant pour l'occasion à l'Office des tâches d'agent immobilier pour compte de l'Etat, pareille compétence faciliterait sans doute les missions que l'Office assume par ailleurs. Cette compétence comporterait cependant aussi un risque de pressions exercées sur tel petit propriétaire, incité à vendre ses terres pour faciliter le nouveau lotissement et la réalisation des terrains à remembrer. L'Administration étatique dispose d'ores et déjà des structures requises lui permettant de procéder à des opérations immobilières, et dans la mesure où l'Etat doit se porter acquéreur de telle parcelle faisant partie d'un projet de remembrement, les compétences en place devraient suffire pour ce faire.

Sur cette toile de fond, le Conseil d'Etat déconseille fortement de conférer à l'Office cette nouvelle compétence d'acheter des terrains et demande de supprimer le paragraphe 2.

Article 11 (10 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen reprend le contenu de l'article 9 de la loi modifiée de 1964.

A l'époque de l'élaboration de cette loi, le Conseil d'Etat s'était interrogé sur l'opportunité de la création d'une association syndicale des propriétaires, nus-propriétaires et usufruitiers des terrains compris dans le périmètre du remembrement. Et il s'était demandé « si la création d'un organisme supplémentaire ne risque pas d'alourdir outre mesure les opérations de remembrement que le projet entoure d'un grand nombre de formalités et si la mission dont on entend investir cette association ne peut pas être confiée à la commission locale dont il est question à l'article 12 du projet ».

Les hésitations du Conseil d'Etat n'avaient pas été partagées par la Chambre des députés et depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1964 une association syndicale de toutes les personnes ayant des droits de propriété sur les terrains à remembrer est de plein droit constituée à partir du jour où le périmètre du projet est fixé par le ministre compétent. Les organes internes de ces associations sont l'assemblée générale et le collège des syndics que l'assemblée aura désignés. Si l'association a pour mission première de promouvoir, préparer et faciliter le remembrement et de conseiller l'Office national du remembrement ainsi que les propriétaires (et autres détenteurs de droits de propriété?), elle a également le pouvoir de procéder à toutes les opérations immobilières requises dans le cadre du projet de remembrement et d'ester en justice si le besoin en est donné. Son existence prend fin le jour où est établi l'acte de remembrement.

L'exposé des motifs et le commentaire des articles sont muets sur d'éventuelles difficultés qu'auraient pu générer les activités de ces associations au cours des 45 ans que leur institution est prévue par la loi. Sous cet angle de vue, le texte de l'article 10 du projet de loi ne pose dès lors pas problème.

Or, l'association vient à exister par l'ouverture de la procédure de remembrement et toutes les personnes ayant des droits de propriété sur une ou plusieurs parcelles foncières englobées dans le périmètre en sont de plein droit membres. Au regard de l'article 26 de la Constitution et de l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales se pose toutefois la question du droit négatif d'association, vu que la qualité de membre de droit dans l'association instituée conformément à l'article 11 du projet de loi pèse sur toutes les personnes ayant des droits de propriété sur les terrains visés par le remembrement. Et le Conseil d'Etat de renvoyer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et notamment aux arrêts *Chassagnou c/France* du 29 avril 1999 et *Schneider c/Luxembourg* du 10 juillet 2007. La Cour de Strasbourg admet que la chasse contribue à la gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats et qu'il y a dès lors lieu de lui reconnaître un intérêt général, mais que la proportionnalité doit être gardée entre le but visé et les moyens employés. Or, l'arrêt *Schneider c/Luxembourg* a conclu que l'adhésion légalement obligatoire d'un opposant à la chasse à un syndicat de

chasse constitue une ingérence non justifiée dans la liberté d'association négative.

Même si l'arrêt de la Cour de Strasbourg du 10 juillet 2007 entoure la conclusion retenue de plusieurs précautions de taille évoquant plus particulièrement la condition d'« être notoirement opposé à la chasse » pour pouvoir faire valoir la liberté d'association négative, la situation de personnes affichant une hostilité soutenue à un projet de remembrement est susceptible d'être rapprochée de celle des personnes notoirement opposées à la chasse, du moment qu'elles peuvent établir des raisons fondamentales et persistantes de leur opposition de principe.

Au vu des aléas jurisprudentiels qui continuent de planer à l'heure actuelle sur la question, le Conseil d'Etat n'entend pas s'opposer formellement aux dispositions sous examen. Il estime néanmoins indiqué que, avant que celles-ci soient soumises au vote de la Chambre des députés, il convient d'approfondir l'analyse de la question. Il s'agit en effet d'éviter que dans le cadre d'une future application concrète de la loi en projet les autorités publiques et une majorité de propriétaires soutenant un projet de remembrement déterminé ne soient mis dans la situation peu enviable de devoir faire les frais d'une éventuelle inconstitutionnalité des dispositions sous examen venant paralyser la procédure en cours.

Quant à la portée des termes « propriétaires », « nus-propriétaires » et « usufruitiers », le Conseil d'Etat renvoie à son observation afférente à l'endroit de l'article 5 (4 selon le Conseil d'Etat).

Article 12

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'Etat 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'Etat) concernant l'appréciation ou la dépréciation des terrains à échanger).

En l'absence de motifs justifiant l'approche projetée, le Conseil d'Etat 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'Etat 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.

Article 13 (11 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen introduit la prérogative au profit de l'Office national du remembrement de créer une réserve foncière publique en vue de faciliter des projets d'infrastructure d'intérêt général.

Le Conseil d'Etat se doit tout d'abord de constater des incohérences entre le texte et le commentaire de l'article ainsi qu'entre le paragraphe 1^{er} et le paragraphe 2. Il rappelle en outre son opposition à la faculté censée être octroyée à l'Office de procéder à des acquisitions foncières pour compte des autorités communales.

Il ne voit cependant pas d'inconvénient de laisser l'Office procéder pour compte de l'Etat à l'acquisition ou à l'échange de terrains dans le cadre d'un projet de remembrement initié en vue de la réalisation d'un projet d'infrastructure public, dont la responsabilité est directement assumée par l'Etat, et d'effectuer cette mission en qualité de mandataire de l'Etat, commis par le ministre ayant les domaines de l'Etat dans ses attributions. L'octroi de pareille mission à l'Office pour compte des communes et des syndicats qu'elles ont constitués ou encore pour compte des établissements publics serait par contre difficilement compatible avec le principe de l'autonomie communale et le principe de spécificité des établissements publics. Le Conseil d'Etat estime encore qu'une fois acquises par l'Office national du remembrement les parcelles en question devront être intégrées dans le domaine de l'Etat et en suivre le sort, plutôt que de bénéficier d'une gestion spéciale confiée à l'Office.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de rédiger comme suit l'article 13 (11 selon le Conseil d'Etat):

« **Art. 11.** (1) Aux fins de réalisation des projets de développement d'intérêt général prévus à l'article 2, paragraphe 2, l'Office (national du remembrement) peut créer une réserve foncière

pour compte de l'Etat. Il prend cette initiative à la demande du Gouvernement.

(2) Les modalités d'acquisition, d'échange et de rétrocession des biens à acquérir par l'Office sont déterminées par règlement grand-ducal. »

Article 14 (12 selon le Conseil d'Etat)

Les articles 14 et suivants du projet de loi forment le chapitre II relatif au remembrement légal.

L'enquête d'utilité d'un projet de remembrement est lancée par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'une autre autorité publique ou d'un groupe de propriétaires intéressés. Elle comporte une information du public et la possibilité des personnes concernées de présenter leurs réclamations dans le cadre d'une audition organisée avec l'aide des communes territorialement intéressées par le projet de remembrement.

En principe, il appartient à l'assemblée des propriétaires de décider du remembrement à l'issue de la procédure de consultation publique.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'au vu des dispositions, notamment de ses articles 1^{er} et 2, la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement est applicable en matière de remembrement rural, à moins d'exclure de son application les projets de remembrement rural sur base des paragraphes 3 et 5 de l'article 2 précité. Aussi le Conseil d'Etat réitère-t-il sa recommandation de faire déterminer par la voie d'un règlement grand-ducal les plans et programmes susceptibles de faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement, qui ne doivent pas être soumis à cette évaluation. L'établissement du relevé en cause contribuera à assurer la sécurité juridique. Le Conseil d'Etat reviendra encore à la question lors de l'examen de l'article 26 (24 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi.

Quant à l'article sous examen, il constitue une copie quasiment conforme de l'article 15 de la loi de 1964.

Or, au paragraphe 1^{er}, le texte proposé s'écarte du libellé de 1964 en ce qu'il désigne le ministre comme l'autorité compétente pour procéder à l'enquête d'utilité du remembrement tout en maintenant au paragraphe 3 la disposition voulant que « l'enquête [soit] faite par l'Office ». Afin de distinguer clairement entre la compétence ministérielle et les missions de l'Office national du remembrement, il convient de retenir que la décision d'effectuer l'enquête appartient au ministre et que l'exécution de cette enquête est confiée à l'Office.

Le Conseil d'Etat 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. »

Le paragraphe 2 désigne les instances et groupes de propriétaires qui peuvent initier un projet de remembrement. Le Conseil d'Etat note que les auteurs entendent remplacer le critère de définition du groupe de propriétaires sans en expliquer les raisons. 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'Etat recommande de s'en tenir à la solution prévue par la loi de 1964.

Quant à la signification de la notion de « propriétaire », le Conseil d'Etat renvoie à son observation afférente faite à l'endroit de l'article 5 (4 selon le Conseil d'Etat).

Sur le plan rédactionnel, il recommande encore de remplacer le terme « administration communale » par « commune » et d'écrire « Chambre d'agriculture ».

Pour ce qui est du paragraphe 3, le Conseil d'Etat 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'Etat). Il rappelle son observation quant à la signification du terme propriétaire et suggère de préciser que l'enquête est « effectuée » par l'Office.

Article 15 (13 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a trait aux documents destinés à préparer l'enquête.

Nonobstant le fait que le contenu reste inchangé par rapport à l'article 16 de la loi de 1964, le Conseil d'Etat rappelle son observation relative à la signification du terme « propriétaire », tout en se demandant s'il n'y aurait pas intérêt à compléter le tableau du point 1 par les coordonnées des personnes qui jouissent de droits réels sur les terres à remembrer sans en être propriétaires, nus-propriétaires ou usufruitiers.

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 ... »

Article 16 (14 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen règle la procédure d'information et de consultation des personnes concernées par le remembrement dans le cadre de l'enquête d'utilité prévue à l'article 14 (12 selon le Conseil d'Etat). A cet effet, le projet de loi reprend les dispositions de la loi de 1964.

Depuis la prise d'effet de la loi de 1964, d'autres lois ont également organisé des procédures d'information et de consultation dans le cadre desquelles les instances étatiques ont recours à l'aide des autorités communales pour organiser la procédure.

Dans ces conditions, il serait hautement indiqué que le législateur s'efforce d'uniformiser, autant que faire se peut, les différentes procédures mises en place afin de simplifier le travail des communes, qui ne doivent pas être obligées à vérifier de cas en cas, avant d'assumer leurs responsabilités légales, le détail des procédures spécifiques aux différentes législations. Dans l'intérêt de la simplification administrative pour compte tant des communes que des particuliers intéressés, il serait avantageux d'appliquer la même procédure dans le cadre des diverses campagnes d'information et de consultation du public pour lesquelles une intervention des communes est prévue par la loi.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'aligner la nouvelle version des dispositions sous examen par exemple sur celles de l'article 13 de la loi modifiée du 21 mai 1999 sur l'aménagement du territoire qui règle les modalités d'information et de consultation du public en relation avec l'adoption des plans d'occupation du sol. Il estime encore que l'enquête ne doit pas seulement impliquer les propriétaires terriens concernés mais que celle-ci doit intégrer l'ensemble des personnes pouvant se prévaloir d'un intérêt direct, réel et légitime en relation avec le projet de remembrement. En complétant le texte de loi dans ce sens, les règles de protection des tiers s'identifieront avec les exigences de l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. En outre, la procédure gagnerait en transparence en la complétant par l'obligation de tenir une réunion d'information destinée à exposer au public les tenants et aboutissants du projet de remembrement sur lequel porte l'enquête ainsi que par une consultation formelle du ou des conseils communaux territorialement intéressés.

Enfin, il échet de vérifier l'intérêt de rendre accessible via Internet les documents rassemblés en vue de l'enquête.

Dans ces conditions et tout en se limitant, nonobstant l'intérêt d'une harmonisation des modalités procédurales avec celles d'autres législations, à la reprise des dispositions relatives au contenu de l'enquête, l'article sous examen aura avantage à être libellé de la façon suivante:

« **Art. 14.** (1) L'enquête visée à l'article 12 comprend

- une procédure d'information et de consultation des propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et autres détenteurs de droits réels sur les terres à remembrer;
- une délibération de l'assemblée générale de l'association syndicale de remembrement.

(2) Le ou les conseils de la ou des communes touchées par le projet de remembrement doivent recevoir copie des documents visés à l'article 13.

(3) Dès leur réception par la commune, les documents sont déposés pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Les documents peuvent également être consultés à l'adresse du site électronique de l'Office national du remembrement; ce site comporte les mêmes informations que celles tenues à la disposition du public dans la ou les communes territorialement concernées par le projet de remembrement.

Le dépôt des documents à la maison communale est publié par voie d'affiche apposée dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à en prendre connaissance. En outre, l'Office diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Luxembourg. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.

Indépendamment de ces publications, les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et autres détenteurs de droits réels sur les terres destinées à être remembrées, mentionnés au relevé des intéressés, sont avertis individuellement par lettre recommandée par l'Office du dépôt des documents dès que ce dépôt a été effectué dans la ou les communes territorialement concernées.

(4) L'Office tient au moins une réunion d'information de la population en présence du ou des collèges des bourgmestre et échevins concernés dans les trente jours qui suivent le dépôt des documents dans la ou les communes concernées.

(5) Les affiches, les avis dans la presse et les notifications individuelles mentionnés aux paragraphes 2 et 3 mentionnent:

- a) le commencement et l'expiration du délai durant lequel les personnes intéressées sont admises à prendre, sur place et aux heures d'ouverture du secrétariat communal, connaissance des documents déposés;

- b) les formes dans lesquelles toute personne intéressée peut présenter, durant le délai mentionné au paragraphe 3 ses réclamations et observations.

Les affiches et avis comportent, en outre, sommation aux propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et autres détenteurs de droits réels qui ne figurent pas sur les listes ou qui contestent les surfaces cadastrales indiquées de faire connaître par lettre recommandée, dans le délai prévu au paragraphe 2, la nature, l'étendue et le titre de leurs droits.

(6) Les réclamations et observations peuvent être faites:

- a) soit par inscription signée par le déclarant dans un registre déposé à la maison communale;
- b) soit par lettre recommandée à adresser au président de l'Office;
- c) soit par déclaration orale au président de l'Office ou à son délégué siégeant pendant au moins huit jours aux heures et lieu fixés⁵ indiqués dans des affiches, avis et notifications individuelles.

Dans les deux mois à compter du dépôt des documents, le ou les conseils communaux de la ou des communes territorialement concernées peuvent faire parvenir leur avis sur le projet de remembrement au ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions qui transmet cet avis sans délai à l'Office national du remembrement.

(7) A l'expiration du délai de trente jours, le président de l'Office dresse procès-verbal de la clôture de la consultation. Le procès-verbal comporte le constat que toutes les formalités prescrites ont été remplies ainsi que le relevé reprenant toutes les réclamations et observations présentées.

Les observations faites par écrit au cours de la consultation sont annexées au procès-verbal. Les déclarations orales sont consignées par le président ou par son délégué dans le registre des réclamations, prévu au paragraphe 6.

Le procès-verbal est communiqué au ministre ensemble avec l'avis des conseils communaux concernés par le projet de remembrement.

(8) L'Office statue sur les réclamations et observations présentées, dont notamment les contestations relatives à la détermination des surfaces, et arrête définitivement les plan et relevé visés à l'article 13, points 1 et 2. Ces documents sont déposés de nouveau à la maison communale pendant une période de trente jours.

Les personnes inscrites sur les relevés, prévus à l'article 13, point 2, sont informées par les soins de l'Office, individuellement et par lettre recommandée, du dépôt de ces documents définitifs à la maison communale.

⁵ Dans l'intérêt des intéressés, il convient aux yeux du Conseil d'Etat d'étendre la durée qui leur est disponible pour déposer leurs réclamations de vive voix, soit en moyenne deux jours par semaine que dure la procédure de 30 jours.

Les décisions de l'Office sont notifiées sans retard aux réclamants par lettre recommandée. »

Article 17 (15 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend telles quelles les dispositions de l'article 18 de la loi de 1964.

De l'avis du Conseil d'Etat, 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'Etat) imposent de façon générale sa convocation en assemblée générale appelée à se prononcer sur le projet de remembrement.

Par ailleurs, il est curieux de voir y être convoqués les seuls propriétaires et nus-propriétaires alors qu'en vertu de l'article 11 précité l'association se compose des propriétaires, nus-propriétaires et usufruitiers. Le Conseil d'Etat s'est en outre interrogé sur l'éventuelle opportunité d'y admettre de façon générale l'ensemble des détenteurs de droits réels, propriétaires ou non.

Une troisième observation concerne le mode de voter. Alors 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 semble également valoir implicitement pour les bulletins nuls. Afin d'éviter qu'une minorité puisse imposer ses vues, le Conseil d'Etat 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 d'Etat ne comprend pas non plus l'intérêt de l'obligation d'être propriétaire ou nu-propriétaire (d'un terrain inclus dans le périmètre du remembrement en projet?) pour pouvoir représenter un autre membre de l'association. Pourquoi les usufruitiers, pourtant membres à part entière de l'association, sont-ils exclus? Pour quel motif interdire à un emphytéote ou détenteur d'un droit de superficie relatif à un terrain concerné de prendre part à l'assemblée pour compte du bailleur?

Enfin, il semble indiqué au paragraphe 2 que c'est le président de l'Office national du remembrement qui préside l'assemblée.

Au regard des incohérences mentionnées, source d'insécurité juridique, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, de reprendre sur le métier le contenu de l'article sous examen.

Il y a en outre lieu de veiller à la numérotation correcte des articles auxquels il est renvoyé en se basant à cet effet sur la structure du texte qui sera soumis au vote de la Chambre des députés.

Article 18 (16 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend le contenu de l'article 19 de la loi de 1964.

L'observation relative à la composition de l'association syndicale vaut également en relation avec l'article sous examen. Dans la mesure où le nu-propiétaire et l'usufruitier sont membres de l'association, il faudra régler la question de leur droit de vote par analogie à celui des propriétaires. Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas au choix de donner à cet égard la priorité au nu-propiétaire par rapport à l'usufruitier, mais il ne voit pas pourquoi l'usufruitier ne pourrait pas, selon des modalités à définir, prendre part au vote en l'absence du nu-propiétaire, surtout que le premier aura par rapport au second probablement un intérêt beaucoup plus évident pour assurer la pérennité et la viabilité de l'exploitation agricole.

Nonobstant le fait que la disposition se trouve inscrite dans la législation depuis 1964, le Conseil d'Etat 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'Etat ou l'association syndicale d'un projet de remembrement, de la volonté des époux concernés. Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu à suppression des alinéas 2 et 3 du paragraphe 3 de l'article sous examen.

Enfin, l'observation formulée à l'endroit de l'article 17 (15 selon le Conseil d'Etat) au sujet de la numérotation des articles auxquels il est renvoyé vaut aussi dans le contexte sous examen.

Article 19 (17 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend le contenu de l'article 19*bis* qui a été inséré dans la loi de 1964 lors de sa modification précitée du 13 juin 1994.

Au regard des attributions revenant aux associations syndicales en vertu de l'article 11 (10 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi, le Conseil d'Etat 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'Etat) qui retient que l'enquête comporte de plein droit une délibération de l'assemblée de l'association syndicale. Le Conseil d'Etat estime qu'il faudra réserver une approche cohérente à tous les cas de figure susceptibles de donner lieu à un remembrement légal.

Il se demande par ailleurs quelle pourra être la plus-value normative des deuxième et troisième phrases du paragraphe 1^{er}. Dans la mesure où

l'Administration trouve avec le propriétaire concerné un accord sur l'objet et le prix d'un immeuble qu'elle convoite, pareille transaction immobilière est réglée à suffisance de droit par le Code civil sans qu'il y ait besoin d'en rappeler les règles parmi celles relatives au remembrement rural et dès lors *a priori* étrangères à la matière concernée. Quant à la faculté pour un maître de l'ouvrage relevant de l'Etat de charger l'Office national du remembrement en vue de procéder pour son compte à des acquisitions immobilières, la compétence de l'Office pour ce faire est déterminée avec une précision suffisante aux articles 2 et 13 (50 et 11 selon le Conseil d'Etat), de sorte qu'il pourra en être fait abstraction dans le cadre de l'article sous examen.

Le Conseil d'Etat demande par conséquent de limiter le contenu de l'article sous examen aux paragraphes 2 et 3 qui prendront les numéros 1^{er} et 2.

Pour le surplus, il rappelle son observation relative à l'utilité d'adapter, le cas échéant, les numéros des articles auxquels il est renvoyé.

Article 20 (18 selon le Conseil d'Etat)

Hormis l'observation précitée relative à la numérotation des articles auxquels il est renvoyé, et la proposition d'écrire correctement « Administration du cadastre et de la topographie », cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 21 (19 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat tient d'abord à rappeler ses observations relatives à l'article 17 (15 selon le Conseil d'Etat) aux termes desquelles seuls les votes positifs doivent compter pour assurer un vote majoritaire relatif à une décision à prendre, ainsi qu'à l'incohérence entre les articles 17 et 18 (15 et 16 selon le Conseil d'Etat) sur la composition de l'association syndicale et les ayants droit au vote évoquées à l'article 5 (4 selon le Conseil d'Etat). L'opposition formelle formulée à ce dernier égard vaut aussi pour l'article sous examen.

L'ajout de la deuxième phrase au paragraphe 2 destinée à préciser ce qu'il faut entendre par bulletin nul lui semble superfétatoire alors qu'elle ne reproduit que ce qu'il faut entendre selon le sens commun par nullité d'un bulletin.

Article 22 (20 selon le Conseil d'Etat)

Même si cet article ne fait que reprendre l'article 21 de la loi de 1964, le Conseil d'Etat estime que le texte doit préciser que le collège des syndics de l'association est désigné par l'assemblée par la voie d'un vote secret et que la désignation comme membres effectifs du collège est acquise aux candidats ayant rassemblé le plus de voix sur leur personne, ceux s'étant classés du quatrième au sixième rang assumant la fonction de délégués suppléants.

Article 23 (21 selon le Conseil d'Etat)

Contrairement à ce qui est affirmé au commentaire de l'article, le libellé de l'article sous examen se trouve modifié par rapport à l'article correspondant de la loi de 1964.

Le texte proposé ne donne cependant pas lieu à observation.

Article 24 (22 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat constate une fois de plus que la portée des modifications que les dispositions en projet apportent par rapport au texte de 1964 est plus importante que ce qu'indique le commentaire des articles. Le nouveau texte ne réduit pas seulement le délai endéans lequel l'Office est tenu de se prononcer sur d'éventuels changements apportés en cours d'élaboration du projet aux biens à remembrer, mais introduit en plus la possibilité d'un recours contre la décision de l'Office national du remembrement devant le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions.

Si, en général, l'Office dispose tantôt d'un pouvoir de décision propre, et ne détient pour d'autres cas de figure qu'un droit de proposition pour des décisions réservées soit au ministre, soit au Grand-Duc, la modification reprise au paragraphe 1^{er} confirme dans le contexte de l'article sous examen le pouvoir de décision de l'Office tout en l'assortissant de la possibilité d'introduire un recours auprès de l'autorité de tutelle, recours qui revêtira la forme d'un recours gracieux. Le Conseil d'Etat estime que l'innovation proposée n'est pas faite pour contribuer à la cohérence de l'approche procédurale en matière de remembrement rural. Aussi estime-t-il indiqué d'abandonner le choix des auteurs au profit d'un transfert du pouvoir de décision au ministre appelé à statuer sur proposition de l'Office.

Pour le surplus, il convient de procéder à certains redressements rédactionnels du texte proposé.

Afin d'aligner la durée de l'obligation de *standstill* aux principes gouvernant l'entrée en vigueur des textes réglementaires, il y a lieu de rédiger comme suit la phrase introductive du paragraphe 1^{er}:

« (1) A partir de la date d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu à l'article 20 jusqu'au jour de la prise d'effet de l'acte de remembrement, les dispositions suivantes sont applicables: ».

Alors que le relevé qui suit comporte des phrases entières, le premier mot de celles-ci prend une lettre initiale majuscule.

La numérotation des articles auxquels il est renvoyé doit, le cas échéant, être adaptée.

Dans le souci de viser toutes les hypothèses possibles qui y sont évoquées, il y a lieu d'écrire au point a): « a) Les personnes qui peuvent faire usage des biens immobiliers ... ». En outre, le Conseil d'Etat propose,

au regard de la connotation de droit pénal du terme, de remplacer aux points a) et b) la notion « contrevenant » ou « contrevenants » par « personne(s) responsables(s) ».

Quant à la dernière phrase du point c) du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat note que le contenu remonte à sa proposition de texte formulée dans le cadre de son avis du 21 octobre 1980 (doc. parl. n° 2278¹). 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) du paragraphe 1^{er}, qui n'est pas en phase avec les dispositions de l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi précitée.

Tout en notant que le paragraphe 2 comporte une disposition qui ne figure pas dans la loi actuelle, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à son insertion. Il fait cependant remarquer, par référence à son observation relative au recours devant le ministre, que du moment que la loi confère à celui-ci un quelconque pouvoir de décision le caractère inopposable des actes faits sans son autorisation devrait valoir aussi à son égard.

Quant au paragraphe 3, les auteurs prévoient à bon escient de confier au juge judiciaire le contentieux ayant pour objet des droits civils tenant à la propriété et à la valeur des biens fonciers à remembrer. Il demande encore de supprimer les mots « de la présente loi » en fin de phrase.

Article 25 (23 selon le Conseil d'Etat)

L'alinéa premier ne donne pas lieu à observation.

Dans la mesure où les articles 59 et 60 (57 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi sous examen prévoient de façon détaillée les modalités selon lesquelles l'Office national du remembrement peut sous-traiter en partie les missions qui lui sont conférées en vertu de l'article 25 ainsi que le mode de coopérer avec d'autres instances, l'alinéa 2 de l'article 25 est superfétatoire.

Comme par ailleurs les dispositions des articles 25 et 59 manquent de cohérence, le second permettant également à l'Office de sous-traiter certaines de ses attributions non seulement à des bureaux d'études mais aussi à des administrations de l'Etat, le Conseil d'Etat demande la suppression de cet alinéa 2.

Article 26 (24 selon le Conseil d'Etat)

Lors de l'examen de l'article 14 (12 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat a réitéré sa recommandation de définir les matières à exclure du champ d'application de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Dans ces conditions, l'article sous examen ne donne pas lieu à observation quant au fond.

Pour ce qui est de la rédaction, le Conseil d'Etat recommande d'écrire comme suit le début du paragraphe 1^{er}: «(1) Lors du classement et de l'estimation des terres ... ». En outre, la notion « le cas échéant » est à mettre entre virgules et il y a lieu de parler au paragraphe 4 de « la réalisation (et non de l'exécution) des mesures compensatoires ».

Enfin, la numérotation des articles auxquels il est renvoyé devra, le cas échéant, être adaptée.

Article 27 (25 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend les dispositions de l'article 25 de la loi de 1964, sauf quelques adaptations du texte.

Au point 2, le Conseil d'Etat propose d'écrire « des bulletins ... » (et non des bulletins de propriété) et « apports totaux par propriétaire en surface et en valeur; ».

Article 28 (26 selon le Conseil d'Etat)

Comme cet article reprend les dispositions de l'article 26 de la loi actuelle, il ne donne pas lieu à observation, sauf que le Conseil d'Etat demande de remplacer, pour les raisons plus amplement développées dans le cadre de l'examen de l'article 60 (57 selon le Conseil d'Etat), la commission locale prévue par le collège d'experts à désigner par le ministre. Afin d'éviter que l'Office national du remembrement ne dépende d'avis à émettre par des tiers avant de pouvoir poursuivre l'exécution de ses missions légales, le Conseil d'Etat propose encore d'écrire « ... l'Office, après avoir demandé l'avis du collège d'experts, statue ... ».

Article 29 (27 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend les dispositions de l'article 19 de la loi de 1964 tout en complétant parmi ces dispositions celles qui feront désormais l'objet du paragraphe 5.

La facilité avec laquelle l'Office national du remembrement peut « sans autre formalité de procédure, (mais) avec le consentement des intéressés » changer le périmètre d'un projet de remembrement arrêté auparavant à la suite d'une longue procédure d'information et de consultation rompt avec le formalisme prononcé que le législateur a prévu à cet effet. Le Conseil d'Etat comprend le souci tant des auteurs de la loi de 1964 que de ceux du nouveau projet de texte soumis à son avis d'accorder

aux autorités organisatrices du remembrement la flexibilité requise pour mener à bien leur mission. Or, il faut éviter que l'essence des décisions initialement prises ne puisse être trahie par une mise à profit outrancière de cette flexibilité.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat propose de maintenir en substance l'économie du paragraphe 5, mais de limiter à un certain taux de la superficie globale du périmètre de remembrement initial les interventions visées. Le paragraphe 5 se lira dès lors comme suit:

« (5) L'Office peut incorporer sans autre formalité de procédure, avec le consentement des propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et autres personnes détenant des droits réels sur les parcelles concernées, d'autres parcelles contiguës au périmètre si cette incorporation s'avère utile pour l'économie générale du projet de remembrement. Dans les mêmes conditions, des parcelles peuvent être exclues du projet de remembrement.

Les opérations visées par le présent paragraphe ne peuvent pas excéder en superficie plus de dix pour cent du périmètre de remembrement fixé par le règlement grand-ducal visé à l'article 20. »

Pour le surplus, le Conseil d'Etat suggère de procéder à certaines corrections rédactionnelles.

Au paragraphe 1^{er}, sont évoqués les bulletins dont il est déjà question à l'article 27 (25 selon le Conseil d'Etat). Comme les auteurs semblent hésiter eux-mêmes sur la dénomination de ces bulletins, le Conseil d'Etat propose d'écrire « bulletins relatifs aux propriétés individuelles ».

Au paragraphe 2, il convient de désigner la « maison communale » comme lieu de dépôt des documents visés, tout en prévoyant (pour rester en phase avec les propositions du Conseil d'Etat relatives aux articles 16 et 28 – 14 et 26 selon le Conseil d'Etat – ainsi qu'avec le libellé de la deuxième phrase du paragraphe sous examen) que le dépôt se fait dans la maison communale de chacune des communes territorialement concernées par le projet de remembrement.

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat propose de préciser que les personnes visées sont celles concernées par les bulletins relatifs aux propriétés individuelles dont question au paragraphe 1^{er}. Par ailleurs, il échet de remplacer les termes « au secrétariat communal » par « à la maison communale ».

Article 30 (28 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend *grosso modo* le contenu de l'article 28 de la loi de 1964.

Le Conseil d'Etat propose d'insérer au paragraphe 1^{er} la faculté de réclamer devant le juge de paix, réservée aux personnes qui ont omis de faire valoir dans le délai imparti leurs observations devant l'Office national du remembrement au sujet d'erreurs quant à la reprise par l'Office des

indications cadastrales relatives aux parcelles faisant partie du périmètre de remembrement (cf. art. 16, paragraphe 5, c.-à-d. art. 14, paragraphe 6 selon le Conseil d'Etat).

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen se lira dès lors comme suit:

« (1) Les propriétaires, nus-propriétaires, usufruitiers et autres détenteurs de droits réels, qui ont omis de faire connaître dans le délai imparti à l'Office national du remembrement la nature, l'étendue et le titre de leurs droits en cas de contestation des documents mentionnés à l'article 13, les réclamants qui n'ont pas obtenu satisfaction auprès de l'Office ainsi que tous les intéressés qui se croient lésés ... ».

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire pour des raisons rédactionnelles:

« ... Si le périmètre de remembrement s'étend sur le ressort de plusieurs justices de paix, le recours est porté devant celle dont le ressort porte sur la majeure partie des terres comprises dans ce périmètre. »

Au paragraphe 4, le début de la deuxième phrase aura avantage à être libellé comme suit: « Le ou les experts déposent ... ».

Au paragraphe 5, il est prévu de refuser désormais aux requérants défaillants le droit de faire opposition contre les jugements rendus en leur absence. Les auteurs omettent de motiver cette modification.

Eu égard aux règles du procès équitable et de la protection des intérêts du justiciable, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette modification par rapport au texte actuel de l'article 28, alinéa 7 de la loi précitée du 25 mai 1964. Pour les mêmes raisons et compte tenu des enjeux financiers, le cas échéant non négligeables, qui sont en cause au regard des droits de propriété visés, il demande encore de faire au même alinéa application du principe du double degré de juridiction.

Article 31 (29 selon le Conseil d'Etat)

Une fois de plus, le Conseil d'Etat doit constater que contrairement aux affirmations figurant au commentaire des articles, l'article sous examen comporte des changements par rapport à l'article 29 de la loi de 1964 dont il est censé être la copie. Et il cherche vainement dans le dossier lui soumis les motifs susceptibles de justifier les modifications projetées qui comportent un ajout repris comme alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article sous examen.

Etant donné que l'article 31 porte sur la question sensible d'éventuelles expropriations de surfaces situées en dehors du périmètre du remembrement, en vue de rétablir le tissu des infrastructures des terres à remembrer, les règles constitutionnelles et légales relatives aux expropriations doivent être respectées. Afin de ne pas déranger l'équilibre existant entre la protection des personnes susceptibles d'être expropriées et les intérêts publics poursuivis par l'autorité compétente pour l'expropriation, le Conseil d'Etat ne saurait dispenser du second vote constitutionnel la loi en projet en cas de maintien de l'alinéa 2 du

paragraphe 2 de l'article 31. En effet, il échet de ne pas altérer les règles légales en place par des prérogatives accordées à l'autorité d'expropriation qui iraient au-delà de l'exigence constitutionnelle d'un but d'utilité publique pour justifier l'expropriation.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat propose encore de libeller comme suit l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}:

« Avant leur exécution, ces plans doivent être approuvés par le ministre ainsi que par le membre du Gouvernement ayant les Affaires communales dans ses attributions après avoir demandé l'avis du ou des conseils communaux de la ou des communes territorialement concernées. »

Article 32 (30 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen reprend *grosso modo* le contenu de l'article 30 de la loi de 1964. Il permet de mettre en œuvre le principe mis en avant par le Conseil d'Etat (dès son avis précité du 21 octobre 1981) et rappelé dans le cadre de l'examen ci-avant de l'article 9 (8 selon le Conseil d'Etat), aux termes duquel la structure interne d'une exploitation agricole ne doit pas être altérée par le relotissement des terres y affectées qui intervient dans le cadre d'un remembrement.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme « vœux » par « observations » seyant mieux au langage juridique.

Dans la mesure où la loi en projet accorde aux propriétaires et autres détenteurs de droits réels la possibilité de faire connaître à l'Office national du remembrement leurs préférences quant à l'allocation des parcelles résultant du nouveau lotissement, l'impossibilité, voire le refus de l'Office d'y donner suite constitue une décision administrative refusant de faire droit à la demande d'un administré. Elle doit partant être motivée au vu des exigences de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

Même si ces règles s'appliquent *per se* sans devoir être répétées de façon spécifique dans les lois spéciales, le détail mis par les auteurs pour arrêter les procédures relevant de la loi sous examen conduisent le Conseil d'Etat à recommander de compléter le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen par les précisions utiles à cet égard en ajoutant la phrase suivante:

« Le refus de tenir compte des observations des intéressés doit être motivé. »

Il convient encore d'adapter, le cas échéant, la numérotation des articles auxquels renvoie le texte sous examen.

Enfin, le Conseil d'Etat propose, conformément à ses observations afférentes ci-avant et sans préjudice de sa demande de prendre dûment en

compte les intérêts de tous les détenteurs de droits réels, d'écrire au point 3 du paragraphe 2:

« 3° des bulletins relatifs aux propriétés individuelles indiquant pour compte de chaque propriétaire, nu-propriétaire et usufruitier les parcelles nouvelles qui lui sont attribuées ... ».

Article 33 (31 selon le Conseil d'Etat)

Cet article est censé reprendre le contenu de l'article 31 de la loi de 1964.

La numérotation des articles auxquels il est renvoyé doit, le cas échéant, être adaptée.

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire *in fine* de la première phrase: « ... de son président ». En outre, la deuxième phrase de ce paragraphe aura avantage à être remplacée par le texte suivant:

« Le président ou le membre de l'Office qu'il a délégué à ces fins entend les intéressés sur leur demande.

L'Office arrête le plan, le tableau les bulletins relatifs aux propriétés individuelles et le mémoire prévu à l'article 30, paragraphe 2, points 1, 2, 3 et 5. Ces documents sont déposés à la maison communale de la ou des communes territorialement concernées par le remembrement; ils peuvent également être consultés à l'adresse du site électronique de l'Office national du remembrement. »

Au paragraphe 3, il y a lieu de préciser qu'il s'agit des « décisions motivées de l'Office ».

Au paragraphe 4, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

« (2) L'Office avertit individuellement par lettre recommandée les personnes au nom desquelles sont établis les bulletins relatifs aux propriétés individuelles du dépôt desdits documents à la maison communale de la ou des communes territorialement concernées par le projet de remembrement.

En outre, un avis de dépôt de ces documents est publié au Mémorial. »

Article 34 (32 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend le contenu de l'article 32 de la loi de 1964.

Quant à leur économie générale, les dispositions prévues ne donnent pas lieu à observation.

Quant au détail, le Conseil d'Etat fait remarquer à l'endroit du paragraphe 1^{er} qu'il y a lieu d'écrire « personnes au nom desquelles sont établis les bulletins relatifs aux propriétés individuelles » et « article 30, paragraphe 2, point 4 », tout en rappelant que ce renvoi est, le cas échéant, à adapter quant à la numérotation de l'article visé.

La deuxième et la troisième phrases du même paragraphe seront à rédiger comme suit:

« Ce tableau est déposé pendant quinze jours au siège de l'Office et pendant au moins trois jours à la maison communale de la ou des communes territorialement concernées par le projet de remembrement, où un délégué de l'Office désigné à cet effet par le président reçoit les déclarations des personnes intéressées. La notification individuelle indique le début et la fin de ce dépôt ainsi que les jours et heures pendant lesquels le délégué de l'Office reçoit les déclarations en question. »

Pour des raisons rédactionnelles, il y a lieu de libeller comme suit le paragraphe 2:

« (2) L'Office dresse procès-verbal des observations et réclamations présentées par les personnes intéressées que celles-ci sont tenues de signer. Les déclarations écrites reçues au cours de l'enquête sont mentionnées au procès-verbal et y annexées. »

Au paragraphe 3, le texte omet de mentionner l'obligation de l'Office de prendre une décision au sujet des observations et réclamations recueillies avant que cette décision puisse être communiquée aux requérants. Il y a partant lieu de rédiger comme suit le paragraphe 3:

« (3) L'Office décide des suites à réserver aux observations et réclamations présentées et en arrête le tableau. Une décision motivée est adressée par lettre recommandée à chaque personne ayant présenté des observations ou réclamations. Un avis est publié au Mémorial informant sur la possibilité de prendre connaissance du suivi réservé aux observations et réclamations introduites au cours de l'enquête. »

Article 35 (33 selon le Conseil d'Etat)

Hormis les modifications apportées au texte censé figurer dorénavant au paragraphe 4 de l'article 35 du projet de loi, ce dernier reproduit en substance le contenu de l'article 33 de la loi de 1964.

En vue d'aligner la terminologie de l'article sous examen au libellé des articles qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de retenir le texte suivant pour le paragraphe 1^{er}:

« (1) Les réclamants (...) par des modifications retenues par l'Office à la suite des observations et réclamations introduites dans le cadre de l'enquête dont question aux articles 31 et 32 peuvent contester devant la justice de paix les décisions de l'Office et notamment les superficies des nouvelles parcelles ... »

Le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit le paragraphe 2:

« (2) Tout détenteur de droits réels peut en contester le report dans les conditions du paragraphe 1^{er}. »

Il y a lieu de supprimer le paragraphe 3, alors que celui-ci limite de façon inadmissible le pouvoir d'appréciation de la situation par le juge qui doit pouvoir décider en toute indépendance du bien-fondé des corrections à

apporter, le cas échéant, aux décisions de l'Office national du remembrement sans que le législateur limite ses compétences au moyen d'une formule dont les termes suffisamment vagues laissent planer le doute sur la portée effective de la compétence d'appréciation en cause.

Au paragraphe 4 (3 selon le Conseil d'Etat), certaines modifications d'ordre rédactionnel sont indiquées. A la première phrase, le Conseil d'Etat propose d'écrire *in fine*: « ... les contestations dont question au présent article ». Quant à la détermination de la date de départ prévue par la deuxième phrase, il est de mise de se limiter à l'un des deux critères proposés par les auteurs: Le délai de 30 jours court soit à partir de l'expédition de la lettre recommandée soit à partir du jour de la publication de l'avis requis au Mémorial. Dans ces conditions, il est préférable de lire dans la troisième phrase de ce paragraphe: « Les dates ... sont indiquées dans ... ».

Article 36

Les auteurs du projet de loi justifient cet article par la possibilité accordée au ministre de réunir en une seule enquête les informations et consultation des intéressés au sujet de la détermination de la valeur d'échange, d'une part, et au sujet du nouveau lotissement, d'autre part. Les dispositions afférentes sont celles respectivement des articles 27 et suivants (25 et suivants selon le Conseil d'Etat).

Il est difficile au Conseil d'Etat d'accepter cette approche. Ou bien il est dans l'intérêt de la transparence de la procédure et de l'association des intéressés aux décisions administratives à prendre de prévoir deux enquêtes, et à ce moment il y a lieu de renoncer à l'insertion des dispositions de l'article 36. Ou bien la Chambre des députés est d'accord pour 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. Dans cette deuxième hypothèse, l'on peut se demander pourquoi l'exception de l'article ne devient pas la règle. Or, la possibilité accordée au ministre d'appliquer une fois l'approche « participative » et une autre fois la démarche « accélérée » risque d'être ressentie par les propriétaires et autres ayants droit intéressés comme une approche appliquant deux poids et mesures selon le bon vouloir du ministre.

Pour sa part, le Conseil d'Etat recommande vivement de faire abstraction de l'article 36.

Article 37 (34 selon le Conseil d'Etat)

Nonobstant le fait que cet article reprend le contenu de l'article 34 de la loi de 1964, le Conseil d'Etat se demande si l'envoi en possession ne devrait pas revenir à une décision de justice.

Pour le cas où la Chambre des députés déciderait de maintenir le régime actuel, le Conseil d'Etat propose à titre subsidiaire de procéder à différentes adaptations rédactionnelles de l'article sous examen.

Comme l'Office n'a pas compétence pour édicter des décrets, il y a lieu de remplacer le terme impropre « décréter » par « décider ».

Aux alinéas 2 et 3, ce ne sont pas seulement les propriétaires qui sont intéressés, mais il faut englober dans les dispositions visées au moins les nus-propriétaires et les usufruitiers.

Enfin, le mot « compétent » figurant *in fine* de l'article peut être supprimé.

Article 38 (35 selon le Conseil d'Etat)

Contrairement au commentaire des articles, l'article sous examen ne reste pas inchangé par rapport à l'article 35 de la loi de 1964.

D'une part, l'autorisation par la voie d'un règlement grand-ducal permettant à l'Office national du remembrement de dresser lui-même l'acte de remembrement est abandonnée; le nouveau cadre légal habilite l'Office à décider lui-même des hypothèses dans lesquelles il dresse lui-même l'acte de remembrement et celles dans lesquelles il a recours à un ou plusieurs notaires (cf. paragraphe 2). En outre, le nombre minimal des signatures devant figurer sous l'acte, si celui-ci est dressé par l'Office lui-même, est augmenté (cf. paragraphe 3). La rédaction de l'avant-dernier alinéa du paragraphe 3 se trouve encore modifiée, et selon le dernier alinéa les propriétaires et autres ayants droit n'auront plus droit qu'à un extrait de l'acte, le droit de recevoir une expédition étant dorénavant limité au seul office. Aucun motif n'est avancé par les auteurs quant au bien-fondé des changements projetés.

Déjà dans son avis précité du 21 octobre 1980 (doc. parl. n° 2278¹), auquel les auteurs du projet de loi renvoient à plusieurs autres égards, le Conseil d'Etat avait estimé que « les actes de remembrement sont à dresser dans tous les cas par un notaire », alors que des difficultés d'ordre juridique peuvent se présenter.

Il n'entend pas se départager de ce point de vue et insiste sur la suppression des fonctions notariales de l'Office, surtout qu'en cas de difficultés pouvant donner lieu à contestation, ce dernier peut se retrouver dans une situation délicate dans la mesure où il aura authentifié ses propres erreurs.

Dans ces conditions, la deuxième phrase du paragraphe 2 est à supprimer et les dispositions du paragraphe 3 pourront être limitées à l'énoncé des éléments à faire figurer dans l'acte notarié et au droit de l'Office et de tous les autres ayants droit d'obtenir respectivement une expédition et des extraits de l'acte notarié.

L'avant-dernier alinéa est en tout cas à supprimer alors qu'il ne fait que répéter ce qui est l'essence même d'un acte notarié concernant des droits immobiliers.

Enfin, le terme « Chambre des notaires » s'écrit avec une lettre initiale majuscule.

Article 39 (36 selon le Conseil d'Etat)

Sauf le fait d'écrire « Chambre des notaires » avec une lettre initiale majuscule, cet article ne donne pas lieu à observation.

Articles 40 et 41 (37 et 38 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 42 (39 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à écrire « Code civil » avec une lettre initiale majuscule.

Article 43 (40 selon le Conseil d'Etat)

Cet article est censé reprendre les dispositions de l'article 39 de la loi de 1964.

Aux termes du paragraphe 3, la réquisition de l'Office invitant le ou les bureaux des hypothèques à procéder à la transcription de l'acte de remembrement sera à présenter non plus simultanément avec l'acte de remembrement, car cette simultanéité n'est plus exigée que « dans la mesure du possible ».

Cet ajout enlève à l'obligation figurant à l'article 39 de la loi actuelle toute force contraignante. Etant donné que dans ces conditions la première phrase du paragraphe 3 est dépourvue de toute valeur normative, il y a lieu de la supprimer. Le paragraphe 3 se limitera donc à sa deuxième phrase.

Article 44 (41 selon le Conseil d'Etat)

Sauf à adapter, le cas échéant, le numéro de l'article auquel il est renvoyé, cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 45 (42 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen reprend en substance les dispositions de l'article 41 de la loi de 1964, dans la version modifiée par la loi du 19 décembre 2003.

Le paragraphe 1^{er} et les modifications y apportées ne donnent pas lieu à observation, sauf que pour les raisons plus amplement développées dans le cadre de l'examen de l'article 60 (57 selon le Conseil d'Etat) ci-après, le Conseil d'Etat propose de supprimer la référence aux commissions locales mentionnées au point 6.

Le paragraphe 2 ne donne pas lieu à observation.

Quant au paragraphe 3, le Conseil d'Etat propose pour des raisons rédactionnelles de libeller comme suit la première phrase:

« (3) Les frais qu'il ne supporte pas lui-même sont répartis par l'Office entre les propriétaires ... »

Quant au paragraphe 4, dont le contenu est nouveau par rapport à celui de l'article 41 de la loi actuelle, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité du maintien d'avances à payer sur le décompte final. Si, d'une part, cette approche permet certes d'étaler dans le temps la charge financière pour les propriétaires terriens participant à un projet de remembrement rural, il échet pourtant de mettre, d'autre part, cet éventuel avantage en balance avec les difficultés éventuelles d'exécution des ordres de paiement émis en vue de l'encaissement des avances en question. Vu la faiblesse des montants en jeu pour les intéressés, le Conseil d'Etat se demande ensemble avec la Chambre d'agriculture si le paiement d'avances correspond à une nécessité réelle. En tout état de cause, il ne peut pas marquer son accord avec la disposition empêchant tout recours contre les demandes d'avances de la part de l'Office national du remembrement. En effet, la deuxième phrase se trouve en porte-à-faux vis-à-vis des principes de la procédure administrative contentieuse. En effet, la demande d'acomptes de la part de l'Office national du remembrement doit être considérée comme un acte posé par une autorité investie de prérogatives de droit public et constitue dès lors une décision administrative qui, d'après les règles de droit commun, est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation à introduire devant le juge administratif, à moins qu'en vertu d'une loi spéciale ce recours ne soit remplacé par un recours en réformation (cf. articles 2 et 3 de la loi précitée du 7 novembre 1996). Etant donné que les contestations possibles contre une décision de l'Office fixant des avances peuvent tout aussi bien reposer sur la mise en cause du montant réclamé que sur la méconnaissance par l'Office des règles de procédure protectrices des intérêts de l'administré, le Conseil d'Etat propose de prévoir en l'occurrence un recours en réformation. Quant à la rédaction à retenir, il renvoie à sa proposition de libellé du paragraphe 7.

Au paragraphe 5, il y a lieu de maintenir la compétence du membre du Gouvernement ayant les Finances dans ses attributions, surtout qu'il ne résulte pas du texte en projet que le produit des frais perçus par l'Office est destiné à celui-ci.

A la deuxième phrase, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'adjectif « volontaire » qui est sans plus-value normative et d'écrire « Administration de l'enregistrement et des domaines » avec une lettre initiale majuscule.

Le paragraphe 6 organise le caractère contradictoire de l'établissement du décompte final de façon trop péremptoire, et repose sur une interprétation incorrecte de la nécessaire hiérarchie entre le ministre de tutelle et l'Office national du remembrement.

Selon le Conseil d'Etat, il faudrait confier à l'Office le soin d'établir le décompte final qui serait tenu ensuite à la disposition des intéressés en vue de leur permettre de présenter leurs observations et réclamations. Ce ne sera qu'après avoir statué sur les réclamations que le décompte pourra être rendu exécutoire.

Afin de garantir dans le contexte sous examen une protection appropriée des intérêts des ayants cause, il y aura lieu d'avertir individuellement les propriétaires et autres ayants droit du remembrement appelés à se partager les frais non assumés par les pouvoirs publics de l'établissement du décompte final et, le cas échéant, du montant à payer. Ce décompte aura avantage à être tenu pendant un certain délai à la disposition des intéressés à la maison communale des communes territorialement concernées par le remembrement ainsi que sur le site Internet de l'Office national du remembrement. L'avis aux intéressés devra comporter l'annonce de la possibilité de réclamer et l'Office devra statuer par une décision motivée à communiquer aux réclamants sur le suivi réservé aux réclamations introduites. Enfin, la décision motivée de l'Office devra indiquer les voies de recours, et plus particulièrement l'ouverture du recours devant le tribunal administratif. Ce n'est qu'après l'évacuation des réclamations et des recours afférents que l'Office pourra demander au ministre en charge des finances de rendre exécutoire le décompte final.

Quant au paragraphe 7, le Conseil d'Etat propose de scinder le contenu pour en faire deux paragraphes séparés, le premier ayant trait aux modalités du recours juridictionnel, le second retenant le principe selon lequel tout décompte additionnel devra faire l'objet d'une nouvelle procédure similaire à la procédure prévue pour établir le premier décompte final.

Pour ce qui est du recours à prévoir, le Conseil d'Etat estime que la compétence du juge administratif est donnée et qu'un recours en réformation s'impose pour les raisons évoquées plus haut. Dans ces conditions, le paragraphe 7 (selon le Conseil d'Etat) aura la teneur suivante:

« (7) Un recours contre les décisions de l'Office concernant la fixation des avances ou la répartition des frais incombant aux propriétaires (et autres ayants droit) est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond. »

La deuxième partie du paragraphe 7 dont le Conseil d'Etat propose de faire un paragraphe 8 nouveau ne donne pas lieu à observation, sauf sa recommandation de se référer aux dispositions des paragraphes 6 et 7 plutôt qu'à l'article sous examen dans son ensemble. Le paragraphe 8 nouveau selon le Conseil d'Etat se lira dès lors comme suit :

« (8) Au cas où une répartition postérieure ou supplémentaire des frais a lieu, le nouveau rôle fait l'objet d'une enquête et, le cas échéant, d'un recours suivant les procédures prévues aux paragraphes 6 et 7. »

Article 46 (57 selon le Conseil d'Etat)

Dans l'intérêt d'une structure logique de la loi en projet, le Conseil d'Etat propose de transférer le contenu de l'article sous examen au chapitre relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Office national du remembrement, alors que les dispositions en question relèvent manifestement des principes de fonctionnement de l'établissement public en question.

Le Conseil d'Etat y reviendra dans le contexte de l'examen ci-après des articles faisant l'objet dudit chapitre (cf. article 57 selon le Conseil d'Etat).

Article 47 (43 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf la recommandation du Conseil d'Etat de remplacer les termes « autres ouvrages d'art non privés » par « autres ouvrages d'art publics ».

Article 48 (44 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 49

Bien que ne faisant que reprendre les dispositions de l'article 45 de la loi de 1964, cet article constitue une deuxième application de la faculté que les auteurs du projet de loi entendent retenir en faveur des autorités de remembrement 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. Dans le contexte sous examen, la décision appartiendrait à l'Office national du remembrement, alors que dans le contexte de l'article 36 ci-avant le ministre pourrait décider.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations faites dans le cadre de l'examen de l'article 36 pour réitérer sa forte réticence quant au maintien de cette « procédure accélérée ».

Il propose de se limiter à la disposition voulant que la procédure applicable à la réunion parcellaire soit celle prévue pour le remembrement légal. Plutôt que d'y consacrer un article à part, pareille disposition aura davantage à faire l'objet d'un alinéa 2 de l'article précédent.

Article 50 (45 selon le Conseil d'Etat)

Cet article correspond largement à l'article 13 de la loi de 1964.

Les paragraphes 1^{er} et 4 réservent formellement au ministre la possibilité de reconnaître à un remembrement conventionnel son caractère d'intérêt général. Toutefois, l'intervention du ministre se limite à enregistrer les conclusions de l'Office national du remembrement qui s'avèrerait dès

lors l'autorité effective pour statuer sur l'intérêt général d'un projet déterminé.

Dans la mesure où la loi accorde, d'ailleurs à bon escient, au ministre l'autorité pour décider, l'intervention de l'Office ne saura être que consultative. En outre, le Conseil d'Etat estime que du moment qu'il appartient au ministre, et non à l'Office, d'approuver un remboursement conventionnel, approbation intervenant par le fait d'en reconnaître le caractère d'intérêt général, l'alinéa 2 du paragraphe 4 devient superfétatoire et peut dès lors être supprimé.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de rédiger comme suit le paragraphe 1^{er}:

« (1) Lorsque deux ou plusieurs propriétaires décident de procéder d'un commun accord au remboursement de leurs biens ruraux, un arrêté du ministre, pris à la requête des intéressés, peut reconnaître le caractère d'intérêt général au remboursement projeté si les conditions des articles 1^{er} à 10 se trouvent remplies. Le ministre prend sa décision après avoir demandé l'avis de l'Office national du remboursement. »

Dans le même ordre d'idées, l'alinéa 2 du paragraphe 4, dont le contenu en sera limité à son alinéa premier, est à supprimer. La numérotation des articles auxquels il est renvoyé est, le cas échéant, à adapter.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat recommande encore de prévoir l'énumération des annexes prévues au paragraphe 2 sous forme d'un relevé subdivisé en tirets:

« (2) Sont à annexer à la demande prévue au paragraphe 1^{er} :

- un extrait ...;
- le plan de regroupement ...,
- un tableau mentionnant ...,
- un tableau reprenant pour chaque propriétaire, ... »

Article 51 (46 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf que le mot « mensuration » ne prend pas de lettre s à la fin.

Article 52 (47 selon le Conseil d'Etat)

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit la deuxième phrase:

« Le notaire devant lequel est dressé l'acte est choisi de commun accord par les propriétaires, nus-propriétaires et usufruitiers intéressés et, à défaut de cet accord, par l'Office. »

Conformément à son avis du 21 octobre 1980 (doc. parl. n° 2278¹, cf. examen de l'article 49), le Conseil d'Etat insiste sur la suppression du

paragraphe 4 pour les raisons évoquées à l'endroit de l'article 38 (35 selon le Conseil d'Etat).

Article 53

Même si dans son avis précité du 21 octobre 1980 le Conseil d'Etat avait laissé passer les dispositions sous examen (cf. article 50 du projet de loi n° 2278), il doit faire part de ses plus vives hésitations quant à l'amalgame proposé entre les modalités du remboursement conventionnel et celle du remboursement légal dans l'hypothèse où la réalisation d'un remboursement conventionnel se heurterait en cours de procédure à l'opposition d'un ou de plusieurs ayants droit impliqués.

A son avis, la confusion préconisée des deux régimes légaux nuit à la transparence de la procédure et est à la limite susceptible de violer les droits de propriété et le droit à l'égalité de traitement de ceux qui refusent leur accord à un remboursement conventionnel, en ce qu'ils ne disposeraient plus de l'intégralité de la protection qu'accorde la procédure du remboursement légal, et en ce que cette différence de traitement se heurterait par ailleurs à l'article 10bis(1) de la Constitution. En effet, une personne qui donne son accord au lancement d'un projet de remboursement conventionnel n'est *a priori* pas censée acquiescer au nouveau lotissement des biens-fonds impliqués. La priver dès lors des protections inhérentes au remboursement légal ne procède pas d'une disparité objective par rapport au cas de figure où un projet est initié dès le départ sur base des règles du remboursement légal.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au maintien de l'article 53.

Articles 54 et 55 (48 et 49 selon le Conseil d'Etat)

Les deux articles sous examen reprennent les dispositions de la loi modifiée du 25 mai 1964 relatives aux échanges à l'amiable d'immeubles ruraux.

Quant au fond, ils ne donnent pas lieu à observation.

Quant à la forme, il convient d'écrire « Admistration du cadastre et de la topographie » avec une lettre initiale majuscule au point b) du paragraphe 1^{er} de l'article 54 (48 selon le Conseil d'Etat).

A l'alinéa premier de l'article 55 (49 selon le Conseil d'Etat), il y a, le cas échéant, lieu d'adapter le numéro de l'article auquel il est renvoyé.

Quant à l'alinéa 2 de cet article, le Conseil d'Etat propose de se tenir à la formule usuelle relative à l'insertion dans la presse des avis officiels en écrivant:

« Un avis de la décision de l'Office est inséré au Mémorial ainsi que dans quatre quotidiens imprimés et publiés au Luxembourg. »

Rien ne devrait par ailleurs empêcher l'Office de prévoir une publication supplémentaire de cet avis dans les organes de presse des milieux professionnels concernés, même si pareille initiative ne fait pas partie des prescriptions minimales prévues par la loi.

Articles 56 à 60 (50 à 58 selon le Conseil d'Etat)

Les articles 56 à 60 forment le chapitre V du projet de loi relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Office national du remembrement.

Depuis sa création par la loi de 1964, cet office est constitué en établissement public. Il doit dès lors répondre aux principes de l'article 108*bis* qui a été introduit dans la Constitution lors de la révision du 19 novembre 2004.

Le Conseil d'Etat n'entend certainement pas remettre en cause l'option prise par le législateur dès 1964. En effet, du moment que dans un domaine déterminé « les structures organisationnelles et les procédures décisionnelles de l'Etat et de ses administrations peuvent s'avérer trop lourdes ou trop longues en pratique pour assumer une gestion efficace et économique valable de certains services publics ... le Conseil d'Etat a toujours appuyé la création d'établissements publics dans des domaines où des structures plus souples ou plus indépendantes que celles de l'Etat central étaient de mise » (cf. avis du 7 mars 2000; doc. parl. n° 4571⁴).

Or, si l'article 108*bis* de la Constitution arrête les principes selon lesquels le législateur peut créer un établissement public et lui confier des missions déterminées, il n'existe pas de législation de base se rapportant à l'ensemble des établissements publics, mais il appartient au législateur de fixer, au cas par cas, les dispositions légales devant s'appliquer aux établissements publics qu'il entend créer. Dans un autre avis du 20 février 2001 (doc. parl. n° 4702¹), le Conseil d'Etat avait retenu qu'« il n'est cependant pas souhaitable d'inventer, à l'occasion de chaque création d'un établissement public, de nouvelles particularités juridiques. Il paraît au contraire préférable de s'inspirer de modèles existants, pour en reprendre, autant que faire se peut, les dispositions essentielles ».

C'est dans cette optique que le Conseil d'Etat entend soumettre à un examen critique les dispositions du chapitre V de la loi en projet et proposer une nouvelle structure du mode d'organisation et de fonctionnement de l'Office, similaire à celle valant pour d'autres établissements publics créés par des lois de texture plus récente. Il renvoie notamment à ce sujet aux formulations proposées dans son avis précité du 20 février 2001 relatif au projet de loi qui est devenu la loi du 24 juillet 2001 portant création d'un établissement public nommé « Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumunster » (doc. parl. n° 4702¹).

Par ailleurs, conformément à ses observations afférentes, il propose de reprendre sous le chapitre V le contenu des articles 2 et 46 du projet de loi sous avis.

Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de prévoir dans les articles du chapitre V les dispositions suivantes:

- la constitution en établissement public de l'Office national du remembrement;
- la manière d'administrer l'Office;
- les attributions du conseil d'administration de l'Office;
- les fonctions du président du conseil d'administration;
- les missions de l'Office;
- les ressources humaines affectées à l'Office;
- les ressources financières de l'Office;
- le contrôle des comptes de l'Office;
- les dispositions fiscales relatives aux opérations de l'Office.

Avant de proposer à ces fins un nouvel agencement des dispositions sous examen et les compléments afférents qui s'imposent, le Conseil d'Etat entend procéder à l'examen de l'article 60 ayant trait à la commission locale instituée pour assister l'Office en relation avec chaque projet de remembrement.

Il est vrai que cette commission locale a déjà été prévue dans le projet de loi qui est devenu la loi précitée de 1964. Le Conseil d'Etat s'était demandé à l'époque si l'association syndicale des propriétaires, nus-propriétaires et usufruitiers constituée pour les besoins de chaque projet de remembrement n'irait pas faire double emploi avec la commission locale, surtout que l'article 25 du projet de loi prévoit, à côté de l'association syndicale et de la commission locale, la possibilité pour les autorités de recourir dans la mesure du nécessaire à des bureaux spécialisés, permettant de sous-traiter à ceux-ci partie de leurs missions, ainsi que d'instituer un collège d'experts chargé de les assister dans leurs tâches en matière de remembrement.

En présence de ce foisonnement d'organes faisant fonction d'interlocuteurs des ayants droit, le Conseil d'Etat se demande si la coexistence du nombre élevé d'organes d'accompagnement d'un projet de remembrement ne risque pas d'avoir des effets contre-productifs. Concernant plus particulièrement les commissions locales, il faut craindre que leurs membres appelés à conseiller l'Administration ne se voient exposés à un grave conflit d'intérêts en risquant de privilégier des aspects s'avérant dans l'avantage de leurs apports fonciers personnels dans la masse de terres à remembrer par rapport à des considérations tenant à l'intérêt de l'ensemble. Aussi le Conseil d'Etat préférerait-il l'attribution exclusive des missions administratives à l'Office avec la possibilité pour celui-ci de recourir à la sous-traitance de ces missions à des bureaux d'études sinon à un collège d'experts composé de personnes n'ayant pas d'intérêt personnel dans le contexte du projet de remembrement auquel s'applique ses missions. Par ailleurs, la fonction d'interlocuteur des ayants droit face à l'Office sera assurée par l'association syndicale et ses organes – assemblée et collège des syndicats. Dans ces conditions, la raison d'être de la commission locale n'est pas donnée et les dispositions de l'article 60 deviennent superfétatoires.

Quant aux autres dispositions du chapitre V, le Conseil d'Etat note que les fonctions de président de l'Office cumulent, selon le vœu des auteurs, celle de présider le conseil d'administration et de représenter l'Office vers l'extérieur, d'une part, et celle d'assumer la direction de la gestion courante, d'autre part. Dans ces conditions, il échet de préciser les tâches du président de l'Office pour autant que celles-ci dépassent la présidence du conseil d'administration. Quant au projet de classer désormais le président de l'Office au grade 17 du tableau de classification de l'Administration générale, il s'agit là d'une décision politique dont l'opportunité doit être tranchée par la Chambre des députés.

Il note encore qu'il est prévu d'augmenter l'effectif du conseil d'administration de l'Office. Au regard de la responsabilité collégiale assumée par les membres du conseil, le Conseil d'Etat s'oppose à la désignation de membres suppléants. Il estime encore qu'au vu de la possibilité de révoquer un administrateur il convient de ne pas désigner nommément le directeur de telle ou telle administration comme membre du conseil d'administration de l'Office, mais de se limiter, comme critère de sélection, à la possibilité de désigner un représentant non autrement précisé de ces administrations. Le choix des personnes effectivement désignées administrateurs sera ainsi fonction de la proposition du Conseil de gouvernement au Grand-Duc.

Enfin, l'augmentation de l'effectif est mise à profit pour compléter le conseil d'administration de l'Office par des représentants de la viticulture. Ainsi se trouve honorée une demande formulée déjà le 5 mai 1964 par le député André Prost lors de la discussion publique à la Chambre des députés du projet devenu la loi précitée du 25 mai 1964.

Quant à l'affranchissement des taxes et impôts dont bénéficie l'Office, le Conseil d'Etat constate que l'article 58, paragraphe 1^{er} du projet gouvernemental est redondant par rapport à l'article 46, paragraphe 3. La proposition de texte figurant ci-après à l'article 57, paragraphe 4 (selon la numérotation retenue par le Conseil d'Etat) en tient compte.

Pour ce qui est enfin de la transparence de la gestion comptable de l'Office et de la comparabilité de son coût, le Conseil d'Etat s'oppose à l'ajout du paragraphe 4 de l'article 59 (58 selon le Conseil d'Etat), car il estime que l'Office doit assumer la charge des services qu'il demande aux administrations de l'Etat. La proposition de texte ci-après en tient compte.

Le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit les articles relatifs à l'organisation et au fonctionnement de l'Office national du remembrement:

« **Art. 50.** L'Office national du remembrement prend la forme d'un établissement public.

Il dispose de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière et administrative, sous la tutelle du ministre.

Le siège de l'Office est fixé à Luxembourg.

Art. 51. L'Office 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 effectués en conformité avec les articles 48 et 49.

A cet effet, il exerce les missions particulières qui lui sont confiées par la présente loi.

Art. 52. (1) L'Office est administré par un conseil d'administration dont les membres sont nommés et révoqués par le Grand-Duc sur proposition du Conseil de gouvernement, dont

- le président de l'Office;
- un représentant du ministre;
- un représentant du ministre ayant les Finances dans ses attributions;
- un représentant du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions;
- un représentant du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions;
- un représentant du ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions;
- un représentant de l'Administration des services techniques de l'agriculture;
- un représentant de l'Administration du cadastre et de la topographie;
- un représentant de l'Institut viti-vinicole;
- trois membres proposés par la Chambre d'agriculture.

(2) Ne peuvent devenir membres du conseil d'administration les fonctionnaires qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller et à contrôler l'établissement ou qui, en vertu des pouvoirs leur délégués, approuvent des actes administratifs de l'établissement et signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur de l'Office.

(3) Le conseil d'administration peut choisir un secrétaire administratif hors de son sein.

(4) Les membres du conseil d'administration sont nommés pour un terme de cinq ans, renouvelable à son terme.

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.

(5) Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire. Les experts peuvent assister avec

(6) Les indemnités et jetons de présence des membres et participants aux réunions du conseil d'administration sont fixés par le Conseil de gouvernement et sont à charge de l'Office.

Art. 53. (1) Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président aussi souvent que les intérêts de l'établissement l'exigent. Il doit être convoqué à la demande de six de ses membres et au moins une fois tous les trois mois. Le délai de convocation est de cinq jours, sauf le cas d'urgence à apprécier par le président. La convocation indique l'ordre du jour.

Le conseil d'administration est présidé par le président de l'Office. En cas d'empêchement, la présidence revient au membre le plus ancien en rang du conseil d'administration.

(2) Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la majorité de ses membres est présente et il décide à la majorité simple des voix des membres présents. En cas d'égalité des voix, le vote de celui qui assure la présidence est prépondérant.

(3) Le président exécute les décisions du conseil d'administration. Il représente l'Office dans tous les actes publics et sous seing privé, ainsi que dans les actions judiciaires sans devoir justifier, à l'égard des tiers, de la décision du conseil d'administration.

Art. 54. Le conseil d'administration prend toutes les décisions en relation avec la gestion de l'établissement, sous réserve de l'approbation du ministre pour ce qui est des points suivants:

- a) les budgets d'exploitation et d'investissement et les comptes de fin d'exercice;
- b) l'engagement et le licenciement du personnel de l'Office;
- c) la grille des emplois et leur classification ainsi que le niveau de rémunération du personnel;
- d) les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles et leur affectation, les travaux de construction et les grosses réparations ainsi que les conditions de baux à contracter;
- e) les décisions concernant l'enquête d'utilité d'un projet de remembrement ainsi que le périmètre afférent, la classification des terres, la nouvelle configuration parcellaire et le rôle contributif.

Le conseil d'administration élabore un règlement d'ordre intérieur déterminant les modalités de son fonctionnement. Ce règlement est soumis à l'approbation du ministre.

Art. 55. (1) Le président de l'Office a qualité de fonctionnaire de l'Etat.

Pour être nommé président de l'Office, le candidat doit remplir les conditions pour l'accès aux fonctions administratives de la carrière supérieure auprès des administrations de l'Etat prévues par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de

l'Etat et avoir l'honorabilité professionnelle nécessaire ainsi que l'expérience adéquate pour l'exercice de la fonction.

(2) Le traitement du président de l'Office est à charge de l'Etat. L'Office rembourse cette dépense à l'Etat.

(3) Le président assume la gestion de l'Office et assure la coordination des travaux, interventions et exécutions à tous les échelons.

En outre, il établit la liaison avec les collègues des syndicats des associations syndicales de remembrement, et les collègues d'experts chargés de la classification des sols prévus aux articles 12, 27 et 61.

Il rend régulièrement compte au conseil d'administration de l'état d'avancement des travaux de remembrement. Il soumet au conseil d'administration le résultat des enquêtes prévues aux articles 13, 28, 34 et 35, le catalogue des réclamations produites lors des enquêtes et lui fait des recommandations relatives à la poursuite des opérations.

Art. 56. Le conseil d'administration est assisté par des employés assimilés aux employés de l'Etat. Ces employés sont placés sous l'autorité hiérarchique du président de l'Office.

Les dispositions actuelles et futures du statut général, des régimes de traitements, indemnités et pensions de la législation sur les fonctionnaires et employés de l'Etat leur sont applicables.

Art. 57. (1) L'Office supporte les charges relatives à son fonctionnement ainsi que les dépenses relatives aux opérations de remembrement selon les modalités des articles 42 et 43.

(2) Ses ressources financières sont constituées:

- a) par des allocations budgétaires annuelles de l'Etat;
- b) par les montants en principal, intérêts et accessoires, recouvrés sur les redevables dans les conditions et délais à fixer en vertu de la présente loi.

(3) La gestion financière de l'Office est contrôlée par la Cour des comptes, suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal. L'Office est tenu de faire toute communication que le ministre et la Cour des comptes jugent nécessaire à l'exercice de leur droit de surveillance et de contrôle.

(4) L'Office est exempt de tous droits, taxes et impôts généralement quelconques au profit de l'Etat et des communes.

(5) Avant le 1^{er} avril de chaque année, l'Office arrête le budget pour l'exercice à venir et le soumet au ministre. Il établit à la même date un état d'avancement des travaux pour l'exercice écoulé ainsi que les comptes d'exploitation et bilan, lesquels sont vérifiés par la Cour des comptes.

Art. 58. (1) L'Office peut confier des tâches d'exécution des projets de remembrement en tout ou en partie, soit à des administrations de l'Etat, soit à des bureaux d'études spécialisés. Tous les marchés pour travaux et fournitures au nom de l'Office sont soumis aux conditions d'adjudication prévues par la législation sur les marchés publics.

(2) En vue d'assurer la coordination des opérations de remembrement, l'Office consulte obligatoirement, avant d'entamer un projet de remembrement, les administrations de l'Etat concernées par ces projets.

Ces administrations communiquent à l'Office, au plus tard jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu à l'article 21, leurs propositions relatives à l'exécution du projet de remembrement concerné. »

Article 61 (59 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 62 (60 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose tout d'abord de modifier l'intitulé du chapitre VII en remplaçant « dispositions finales » par « dispositions générales ».

L'article 62 sous examen reprend les dispositions de l'article 49 de la loi de 1964.

Quant au fond, il ne donne pas lieu à observation.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat fait remarquer que le numéro de l'article auquel renvoie le paragraphe 1^{er} est, le cas échéant, à adapter. Il propose en outre de réserver un alinéa distinct à chacune des phrases formant le contenu de ce paragraphe. Enfin, dans la deuxième phrase (alinéa 2 selon le Conseil d'Etat), il y a lieu d'écrire *in fine* « ... désigné par les indivisaires ».

Au paragraphe 2, le Conseil d'Etat réitère son observation quant à l'opportunité de s'en tenir à la formule légale usuelle pour énoncer la publication d'avis officiels dans la presse. Dans ces conditions, il échet d'écrire comme suit la deuxième phrase dudit paragraphe 2:

« Un avis (...) est inséré, par les soins de l'Office, au Mémorial ainsi que dans quatre quotidiens imprimés et publiés au Luxembourg. »

Au paragraphe 3, il convient de remplacer le verbe « habiter » par « avoir leur domicile » ou « avoir leur résidence habituelle ».

Article 63 (61 et 62 selon le Conseil d'Etat)

En raison des objets différents des paragraphes 1^{er} et 2, le Conseil d'Etat propose de scinder l'article 63 en deux articles distincts (61 et 62 selon le Conseil d'Etat) reprenant respectivement le contenu des deux paragraphes.

Le paragraphe 1^{er} (article 61 selon le Conseil d'Etat) ne donne pas lieu à observation.

Quant au paragraphe 2 (article 62 selon le Conseil d'Etat), les auteurs prévoient de modifier le texte de 1964 en excluant toute indemnisation pour défaut de jouissance des terres dû « aux travaux exécutés dans les vignes ». Cette exception ne figure pas dans la loi de 1964, mais une exception similaire était prévue dans le projet de loi sur lequel le Conseil d'Etat avait émis son avis précité du 21 octobre 2010 (doc. parl. n° 2278¹), et dans lequel il était question de « travaux de nivellement de terrasses de vignes », notion ayant une portée bien plus précise que celle prévue par la loi en projet. Le Conseil d'Etat se demande pourquoi cette exception, d'ailleurs nullement expliquée ou motivée ni dans l'exposé des motifs ni dans le commentaire des articles, devient nécessaire après presque cinquante ans d'application de la législation en vigueur, à un moment où 80 pour cent du vignoble luxembourgeois sont remembrés. A moins pour les auteurs de justifier la différence de traitement qu'ils prévoient d'appliquer aux vignobles et aux autres surfaces culturales ou forestières à remembrer par des raisons tenant à des disparités objectives et montrant que la différence en question est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'Etat ne se verrait pas à même de dispenser la loi en projet du second vote constitutionnel. Il fait encore remarquer que le numéro de l'article auquel il est renvoyé est, le cas échéant, à adapter. Par ailleurs, il réitère son opposition quant à l'impossibilité prévue pour les personnes estimant avoir été les victimes de dégâts causés à leurs cultures lors des opérations de remembrement de faire appel contre l'ordonnance rendue en première instance par le juge de paix; la dernière phrase de ce paragraphe est dès lors à omettre.

Article 64 (63 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf pour le Conseil d'Etat de faire remarquer que dans la mesure où le législateur admet lui-même l'hypothèse d'erreurs lors de l'attribution des droits de propriétés en relation avec des parcelles à remembrer, il importe que la compétence pour dresser les actes de remembrement revienne aux seuls notaires (cf. ses observations en relation avec les articles 38 et 52 du projet de loi sous examen).

Article 65 (64 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose tout d'abord de regrouper l'article sous examen ensemble avec l'article 68 (66 selon le Conseil d'Etat) sous un chapitre VIII nouveau, intitulé « Chapitre VIII.- Dispositions modificatives et abrogatoires ».

Conformément à son observation relative aux articles 56 à 60 (50 à 58 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat estime que le nouveau classement prévu du président de l'Office national du remembrement au grade 17 est une question d'opportunité à apprécier par la Chambre des députés.

Le texte de l'article sous examen ne donne pas lieu à observation.

Article 66 (65 selon le Conseil d'Etat)

Sauf l'éventuelle nécessité d'adapter la numérotation des articles auxquels il est renvoyé, cet article, qui reprend les dispositions de l'article 54 de la loi de 1964, ne donne pas lieu à observation.

Article 67

Même si l'article sous examen ne fait que reprendre le contenu de l'article 55 de la loi de 1964, le Conseil d'Etat en propose la suppression pure et simple.

En effet, dans la mesure où les lois budgétaires successives constituent des lois autonomes, il n'est pas besoin de prévoir une disposition générale selon laquelle un crédit spécial est à y inscrire pour alimenter le budget de l'Office national du remembrement. L'article 46 (57 selon le Conseil d'Etat) prévoyant que les ressources financières sont constituées entre autres par des allocations budgétaires annuelles de l'Etat se suffit à lui-même sans besoin de réitérer ce principe dans un autre article.

Article 68 (66 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à remplacer au paragraphe 2 l'expression « loi modifiée du 25 mai 1964 » par « loi précitée du 25 mai 1964 ».

Article 67 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Conformément à son observation afférente à l'endroit de l'intitulé du projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat propose l'ajout d'un nouvel article 67 destiné à prévoir la mention de la loi en projet dans d'autres textes normatifs selon une formule abrégée.

Cet article nouveau pourrait être libellé comme suit:

« **Art. 67.** La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: « loi du *jjmmaaaa* concernant le remembrement des biens ruraux. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 février 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder

