

N° 5934⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

portant

- a) création de l'Administration de la nature et des forêts
- b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat
- c) abrogation de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(30.4.2009)

La Commission se compose de: M. Roger NEGRI, Président-Rapporteur; MM. Marc ANGEL, Eugène BERGER, Camille GIRA, Charles GOERENS, Robert MEHLEN, Marcel OBERWEIS, Jean-Paul SCHAAF, Marco SCHANK, Romain SCHNEIDER et Mme Martine STEIN-MERGEN, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Environnement en date du 10 octobre 2008.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu son avis le 16 mars 2009.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 21 avril 2009.

En date du 23 avril 2009, la Commission de l'Environnement a désigné M. Roger Negri comme rapporteur du projet de loi. Lors de la même réunion, elle a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission de l'Environnement a adopté le présent rapport le 30 avril 2009.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Depuis sa création en 1840, les fonctions de l'administration des Eaux et Forêts ont constamment évolué suite aux besoins et aux attentes de la société vis-à-vis du milieu naturel en général et du milieu forestier en particulier.

Jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle, le milieu forestier était fortement perturbé suite à la pression de l'homme et plus particulièrement celle de l'agriculture et de l'industrie lourde du fer et du verre qui consommait des quantités impressionnantes de bois. Instaurée par l'ordonnance royale grand-ducale du 1er juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière, l'administration des Eaux et Forêts avait été créée pour lutter contre la pénurie du bois et pour protéger les forêts. Depuis lors, grâce à un cadre législatif adapté et suite à l'utilisation des énergies fossiles et des engrais, la situation des forêts s'était redressée en termes de surface, de qualité et de volume par hectare.

Mais dans le courant du 20^{ème} siècle, suite à une industrialisation galopante, à l'intensification de l'agriculture et à l'explosion démographique, une autre menace pesait cette fois sur le milieu naturel en général. Le constat était une dégradation continue du milieu naturel sous forme d'une banalisation des écosystèmes, d'une destruction massive de biotopes et d'un appauvrissement général de la biodiversité.

Par sa loi du 29 juillet 1965 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles, le législateur a voulu inverser cette tendance. L'administration des Eaux et Forêts se voyait ainsi conférer une nouvelle mission: la protection du milieu naturel en général. La réorganisation de 1972 avait notamment pour objectif d'intégrer cette nouvelle fonction dans la structure existante. Elle se concrétisait par la création d'un service spécialisé de la conservation de la nature au sein de la direction.

Au début des années 80, alors que la mobilisation internationale pour la cause environnementale s'intensifiait et devant le constat d'un manque de résultats probants, le Luxembourg se dotait d'une nouvelle loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles en 1982.

Pour mettre en œuvre ces dispositions, la réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts de 1989 prévoyait, en plus d'un service central de la conservation de la nature à part entière, trois services régionaux de la conservation de la nature pour mener à bien sa mission de protection de la nature au niveau régional. Il s'agit de la dernière réorganisation substantielle de l'administration des Eaux et Forêts. Depuis lors:

- Le législateur a de nouveau adapté les dispositions en matière de protection de la nature et des ressources naturelles. La loi du 19 janvier 2004 renforce les dispositions en tenant compte des décisions au niveau européen, surtout en matière de réseau *Natura 2000* et en protégeant strictement tous les biotopes naturels qui s'y rapportent. Un observatoire de la nature est créé par la loi du 3 août 2005 pour garantir une meilleure collaboration de l'ensemble des acteurs dans ce domaine.
- Le premier *Plan National de Protection de la Nature* a été arrêté en mai 2007. Il conclut que la situation de la protection de la nature reste préoccupante. Il propose un plan d'action détaillé et une collaboration des différents acteurs pour mettre en œuvre les actions.
- L'échec de bon nombre de politiques environnementales est attribué à un manque de communication vers l'extérieur et à un manque de mise en œuvre sur le terrain. Les résultats les plus probants sont obtenus par les projets dits „bottom up“ qui englobent les parties concernées.
- Quant au milieu forestier, le Luxembourg clôture en 2005 son premier *Programme Forestier National* qui arrête les objectifs en matière de protection et de gestion du milieu forestier au Luxembourg pour les années à venir. L'application d'une gestion forestière durable, c'est-à-dire une gestion en équilibre suivant les 3 piliers (économique, écologique et social) du développement durable, est le principe retenu.
- Le problème de la déforestation sans fin au niveau mondial engendre le renforcement du concept de gestion forestière durable au niveau international. Entériné par les ministres au sein des forums paneuropéens des *Conférences Ministérielles pour la Protection des Forêts en Europe* depuis 1990, ce concept est finalement retenu comme principe de base d'un instrument des Nations Unies sur tous les types de forêts, pour la première fois en 2007.
- La certitude grandissante d'un changement climatique et la raréfaction à terme des énergies fossiles engendre une nouvelle pression sur les ressources naturelles et plus particulièrement la biomasse végétale en tant que source d'énergie renouvelable. La pénurie récente de bois dans le secteur des industries de première transformation est un signe précurseur de cette évolution.
- La fonction sociale du milieu naturel prend de plus en plus d'ampleur et plus particulièrement celle liée à la récréation qui est en progression constante.

Devant ce constat, différentes analyses de la situation, dont les audits „Basler & ERSA“ et „Etudes & Formation“ mettent en exergue une série de points demandant des améliorations au niveau de l'organisation de l'administration des Eaux et Forêts, à savoir:

- Une inadéquation de l'organisation des services centraux quant aux missions actuelles de l'administration.
- Une structure incohérente des services régionaux (cantonnements et arrondissements) par rapport aux services locaux (triages).
- Un manque de communication et de coopération entre les services et plus particulièrement entre les services centraux et les services extérieurs.

Depuis l'attribution de la mission de protection de la nature à l'administration des Eaux et Forêts par la loi de 1965, deux réorganisations successives avaient mis en place des structures pour exécuter cette nouvelle fonction. Ces structures étaient d'abord centrales, puis se sont étendues au niveau régional avec la création des arrondissements de la conservation de la nature en 1989, mais le lien avec le niveau local restait équivoque, car il n'y avait pas de relation hiérarchique avec ce niveau qui est le moteur de la mise en œuvre sur le terrain. A cette époque, les services de conservation de la nature étaient avant tout des gestionnaires d'autorisations. Le niveau local n'était pas indispensable.

Depuis lors, la conception de la protection de la nature a progressé vers un modèle de gestion active de zones protégées et de projets concrets d'amélioration et de restauration de la nature. L'exécution sur le terrain devient dès lors une composante indispensable.

Une première restructuration vers ce concept d'intégration verticale reliant la conception, la planification et l'exécution sur le terrain dans une même organisation a été réalisée le 1er janvier 2004 par la reprise des ouvriers forestiers sous le statut des ouvriers de l'Etat. Ce changement permet maintenant une plus grande flexibilité d'affectation des ouvriers entre des tâches de protection de la nature, de gestion forestière et les autres tâches de l'administration.

La réorganisation proposée dans ce projet de loi est la suite logique de ces évolutions et réformes. Elle se fixe les objectifs suivants:

- Confirmer la mission de l'administration comme principal instrument de mise en œuvre de la politique de la gestion et de la protection de la nature et des ressources naturelles.
- Améliorer la mise en œuvre sur le terrain en assurant la cohérence des structures depuis la direction jusqu'au niveau local pour toutes les missions.
- Renforcer la communication et le service au public en dotant l'administration d'une dénomination et des structures en adéquation avec sa mission.

Pour atteindre ces objectifs, les principes généraux suivants ont été appliqués pour la conception de la réorganisation:

- Un cadre de taille similaire au cadre actuel, mais adapté aux missions et permettant d'appréhender les problèmes identifiés par l'audit.
- Des entités comprenant un personnel suffisant pour assurer un service continu.
- Des structures cohérentes assurant des liens hiérarchiques et fonctionnels efficaces à tous les niveaux.
- L'introduction des notions de qualité de service et de service au client.

L'application de ces principes aux objectifs précités ont conduit aux principaux changements suivants de l'organisation de l'administration:

- La fusion au niveau opérationnel, c.-à-d. celui de la mise en œuvre au niveau régional et local, de l'ensemble des missions (protection de la nature, gestion forestière, faune). Ceci permet la création d'entités de taille plus importante en terme de personnel pour augmenter la flexibilité de ce personnel face aux diverses missions et permet de stimuler la communication interne et l'échange du savoir-faire.
- Le renforcement du personnel au niveau régional et local.
- La spécialisation au niveau central des missions en fonction du milieu concerné. Ceci garantit une meilleure conceptualisation par des experts et une relation plus aisée avec les autres organismes et acteurs spécialisés au niveau national et international.
- Le renforcement des fonctions dirigeantes pour permettre une meilleure coordination entre les services en charge de la conceptualisation et ceux en charge de l'exécution sur le terrain.
- La création d'une nouvelle entité des relations publiques.
- Une nouvelle dénomination pour l'administration qui est le reflet de ses missions.

Envergure des missions

De façon globale, l'administration est chargée de la conservation, de la protection, de la gestion, du suivi et de l'étude de la nature et des ressources naturelles, de la gestion forestière durable des forêts soumises au régime forestier, de la protection, de l'étude et de l'amélioration du milieu forestier en général et des affaires ayant trait à la chasse.

Cette mission globale a été précisée et complétée à différentes reprises par une série de textes législatifs ou autres documents d'envergure nationale tels que:

- les lois du 7 avril 1909, du 4 juillet 1973 et du 20 juin 1989 concernant la réorganisation de l'administration des eaux et forêts;
- la loi du 8 octobre 1920 concernant l'aménagement des bois administrés;
- la loi du 30 janvier 1951 ayant pour objet la protection des bois;
- la loi du 15 mars 1983 ayant pour objet d'assurer la protection de la vie et le bien-être des animaux;
- les lois du 9 juin 1894 et du 28 juin 1976 concernant la réglementation de la pêche dans les eaux intérieures et frontalières;
- les lois du 19 mai 1885, du 20 juillet 1925, du 24 août 1956 et du 2 avril 1993 sur la chasse;
- la loi du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural;
- la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
- le Programme Forestier National de 2005;
- le Plan National concernant la Protection de la Nature de 2007;
- les dispositions afférentes du code pénal;
- tous les autres lois et règlements par lesquels compétence est attribuée à l'administration des Eaux et Forêts.

Plus particulièrement et dans les limites des lois et règlements, l'administration est chargée des 3 catégories de missions suivantes:

- la protection, la conservation, la gestion, le suivi et l'étude de la nature et des ressources naturelles;
- la gestion forestière durable, c.-à-d. économique, écologique et sociale, des forêts soumises au régime forestier ainsi que la protection, l'étude et l'amélioration du milieu forestier en général;
- la protection, l'étude et la gestion durable des ressources cynégétiques.

Missions en relation avec le milieu naturel en général

Au niveau du milieu naturel en général, la mission concerne la protection de la nature et des ressources naturelles ainsi que leur suivi et notamment la coordination de la mise en œuvre du Plan National concernant la Protection de la Nature arrêté par le Conseil de Gouvernement en mai 2007. Plus spécifiquement cette mission concerne:

- la protection des habitats et des espèces menacées, notamment à travers l'établissement et la mise en œuvre de plans d'action;
- la coordination de la mise en œuvre des mesures de gestion, d'aménagement et d'entretien des zones protégées d'intérêt national et communautaire (réseau Natura 2000);
- la coordination de la mise en œuvre de régimes de protection d'espèces menacées;
- la renaturation et la mise en valeur d'habitats et de paysages;
- l'établissement de dossiers de classement des zones protégées;
- le suivi des dossiers d'autorisations CN: intégration de constructions dans les paysages, aménagement écologique d'espaces verts, ...;
- la supervision de la mise en œuvre du système national de monitoring de la biodiversité;
- l'exécution des dispositions légales et réglementaires en matière de protection de la nature;
- l'intégration des principes de protection de la nature dans les secteurs suivants: agriculture, aménagement du territoire, urbanisme;
- l'information, la sensibilisation et l'éducation du public et des parties concernées dans le domaine de la nature.

Actuellement, l'administration assure le suivi de 44.730 hectares de zones *Natura 2000* et gère 30 réserves naturelles. Pour informer le grand public, elle assure la gestion de 4 Centres d'accueil.

Missions en relation avec le milieu forestier en particulier

Au niveau du milieu forestier, la mission est plus spécifique. Elle concerne d'une part la protection, l'étude et l'amélioration du milieu forestier en général et d'autre part la gestion durable des forêts

soumises au régime, c'est-à-dire une gestion qui intègre les considérations économiques, écologiques et sociales. Plus spécifiquement, cette mission concerne:

- la gestion des forêts publiques soumises au régime forestier, y compris la planification décennale et annuelle, ainsi que la réalisation des travaux;
- la protection du milieu forestier en général et la promotion de la gestion forestière durable dans les forêts privées;
- le monitoring des ressources et de l'état phytosanitaire des forêts;
- la promotion du bois en tant que matériau renouvelable;
- la surveillance de la commercialisation des matériels forestiers de reproduction, ainsi que la conservation et l'amélioration génétique des essences forestières;
- l'amélioration des ressources et des infrastructures forestières;
- l'encadrement de la politique forestière au niveau national et le suivi au niveau international;
- l'exécution des dispositions légales et réglementaires en matière de forêts;
- l'information, la sensibilisation et l'éducation du public et des parties concernées dans le domaine des forêts.

Actuellement, l'administration assure la gestion (de la planification à la vente des produits) de 40.000 ha de forêts publiques, soit 250 propriétés représentant 44,8% des forêts luxembourgeoises, à savoir les forêts des communes (32,8%), de l'Etat (10,7%) et des établissements publics (1,3%). Elle assure aussi le suivi de plus de 1.200 ha de réserves forestières intégrales classées ou en cours de classement.

Missions en relation avec les ressources cynégétiques en particulier

En ce qui concerne les ressources cynégétiques, la mission concerne la protection et l'étude de la faune sauvage, ainsi que la gestion des actions de régulation de la faune sauvage et plus particulièrement les affaires ayant trait à la chasse. Plus spécifiquement, cette mission concerne:

- la conservation et l'amélioration de la faune sauvage et des ressources cynégétiques;
- l'étude et l'inventaire de la faune sauvage et des ressources cynégétiques;
- la création et la gestion de réserves cynégétiques;
- la surveillance sanitaire des populations d'animaux sauvages;
- l'exécution des dispositions légales et réglementaires en matière de chasse.

L'administration assure le suivi de la gestion administrative et technique de 420 syndicats de chasse et de 600 lots de chasse sur l'ensemble du territoire.

Pour exécuter l'ensemble de ces missions, l'administration gère un budget opérationnel d'environ 36.250.000,00 EUR, avec 90% en dépenses courantes et 10% en dépenses en capital. Les recettes de la gestion forestière sont comptabilisées directement par les 250 propriétaires de forêts publiques. Le personnel au service de l'administration fin 2007 était de 136 fonctionnaires et employés et 285 ouvriers. Les services de l'administration couvrent l'ensemble du territoire national.

A côté des principales missions décrites ci-dessus, l'administration se trouve de plus en plus au cœur d'enjeux directement liés au bien-être et à la qualité de la vie de la population. Dans cette optique, l'administration est confrontée à des nouveaux grands défis, tels que:

- la sensibilisation, l'information et l'éducation du public;
- la contribution au bien-être et à la qualité de vie de la population, grâce au maintien et à l'amélioration des fonctions récréatives et aux services écologiques assurés par le milieu naturel;
- la contribution à la politique énergétique et l'atténuation du changement climatique et de ses effets, grâce à l'utilisation des ressources naturelles renouvelables, notamment le bois;
- l'adaptation du milieu naturel et plus particulièrement des forêts au changement climatique;
- la contribution à la maîtrise des espèces invasives végétales et animales, grâce au monitoring et à la gestion active.

Coût de la réorganisation et impact budgétaire

L'impact budgétaire annuel de la réorganisation est estimé à 2.830.000,00 EUR. Ce coût résulte des décisions suivantes:

- la révision du calcul des frais de gestion et leur répartition entre les propriétaires de forêts publiques (1.500.000,00 EUR);
- le renforcement du cadre du personnel (1.330.000,00 EUR).

Révision du calcul des frais de gestion et de surveillance

La révision du calcul des frais de gestion et de surveillance des propriétés forestières soumises au régime forestier est apparue comme indispensable pour plusieurs raisons.

De plus en plus, la production de bois n'est plus considérée comme l'unique produit de la gestion forestière durable. Les autres fonctions et services fournis par la forêt, tels que la protection du sol et de l'eau, la purification de l'air, le maintien d'un réservoir de biodiversité et la fourniture d'un espace unique de récréation, prennent de plus en plus d'importance et leur évaluation monétaire est à l'étude au niveau européen.

De plus, la répartition actuelle des frais de gestion, basée pour moitié sur les recettes de la vente de bois montre des fluctuations annuelles très importantes pour les petites propriétés forestières publiques et ceci avec un décalage de 3 ans par rapport aux recettes. Ces fluctuations et ces décalages sont incompatibles avec une bonne gestion financière de ces petites propriétés.

Enfin, l'audit de l'administration a montré que le taux de répartition appliqué pour tenir compte de la part des tâches étatiques effectuée par les agents concernés, à savoir les préposés des triages et les ingénieurs des services régionaux, n'est plus en adéquation avec la répartition des tâches réellement effectuées.

Finalement, alors que l'Union européenne s'est fixé comme objectif de mobiliser davantage de biomasse pour faire face à la pénurie énergétique, il paraît insensé de défavoriser les propriétaires forestiers qui sont prêts à mobiliser leur ressource, en considérant le revenu du bois comme critère pour le calcul des frais de gestion.

Pour toutes ces raisons, il est proposé de baser le calcul des frais de gestion uniquement sur la surface forestière et sur un taux de répartition actualisé qui est la proportion des tâches directement en relation avec la gestion forestière, déduction faite des autres tâches d'intérêt général réalisées par ce personnel.

Suite à la fusion des anciens services régionaux (arrondissements conservation de la nature et cantonnements forestiers), et considérant que 50% des travaux sont liés aux aspects de protection de la nature et 10% aux aspects de protection des forêts en général, ce taux de répartition est estimé à 40% représentant la part réellement dédiée à la gestion forestière durable des forêts soumises au régime forestier.

Le coût total de cette modification de la base de calcul des frais de gestion et de la modification des services régionaux (5 arrondissements et 65 triages) est estimé à 1.500.000,00 EUR sur base des frais comptabilisés en 2004. Ce coût est imputable à la modification du taux de répartition et au nombre d'unités territoriales, sachant que la méthode de répartition (surface) n'a pas d'impact financier pour l'Etat.

Renforcement du cadre du personnel

Les tableaux ci-dessous donnent un aperçu des ressources humaines nécessaires pour le fonctionnement optimal de la nouvelle administration par rapport au personnel actuel. Le coût des 36 personnes supplémentaires est calculé sur base des salaires en début de carrière (voir tableau ci-dessous du coût de l'effectif supplémentaire). Le coût total du renforcement du personnel est estimé sur cette base à environ 1.330.000,00 EUR par année.

Tableau du coût de l'effectif supplémentaire

<i>Effectif supplémentaire: frais de salaires</i>			
<i>Carrière/poste</i>	<i>Coût annuel unitaire</i>	<i>Nombre de personnes à engager</i>	<i>Coût total</i>
Ingénieur	64.700,00 €	1	64.700,00 €
Attaché	64.700,00 €	2	129.400,00 €
Rédacteur	39.600,00 €	7	277.200,00 €
Préposé de la nature et des forêts	32.900,00 €	21	690.900,00 €
Expéditionnaire administratif	32.900,00 €	5	164.500,00 €
Total général			1.326.700,00 €

Tableau des ressources humaines nécessaires

Carrières	Supérieure		Moyenne	Inférieure			Fonctions / remarques
	Ingénieur	Attaché		Redacteur	Préposé	Exp adm	
Direction	1						directeur
	1		1		1		directeur-adjoint
	1						directeur-adjoint
Services d'administration générale			1		1		
			2	1	1		
			1		1		
	1		1				
		1					
	1		1		1		
		1				2	
Entité mobile							
					7		Chef + adjoint
Services centraux (fonctionnel et conceptuel)	5		3		1	2	
	4		2		1	2	
Services régionaux (opérationnel)	2		2		2		
	2		2		2		
	2		2		2		
	2		2		2		
	2		2		2		
Triages							
					65		13 triages / arrondissement
Besoin en personnel							
	24	2	22		18	6	0
Personnel Loi cadre 1973 - 1989	18+2	0	13,0		5	8	10%P F = 8,5 =9
Effectif actuel	20	0	12,5		1	8	3
	3 employés S	0	2,5 employés D + 0,5 employé D		6,5 employés B1	0	1
	23	0	15,0		7,5	8	4
TOTAL							
Personnel supplémentaire à prévoir	1	2	7,0		10,5	-2	-4
							135,5
							35,5

III. AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a rendu son avis en date du 16 mars 2009. D'une façon générale elle approuve le projet de loi sous rubrique. Entre le mode d'organisation des services tel que défini à l'article 4 lui semble être „la bonne réponse aux nombreux problèmes de fonctionnement, de communication et de collaboration entre services et personnes, identifiés par les auditeurs“. Elle salue aussi la décision de mettre la nouvelle Administration sous l'autorité du seul ministre de l'Environnement alors qu'à l'heure actuelle, l'Administration des eaux et forêts fonctionne sous l'égide des deux ministères de l'Environnement et de l'Agriculture. En ce qui concerne les compétences, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics remarque que selon le dernier tiret de l'article 2, les missions de surveillance et de police en matière de pêche continuent à être du ressort de l'Administration alors que, depuis 2004, cette compétence historique en matière d'eau et de pêche a été transférée à la nouvelle Administration de la gestion de l'eau. Il est à noter que le Conseil d'Etat a soulevé ce même point et que la Commission de l'Environnement a décidé par la suite de supprimer le bout de phrase en question.

Quant aux carrières et aux grades, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note que, „alors que le cadre du personnel ne comporte pas la carrière du technicien, l'alinéa final de l'article 6, paragraphe A., mentionne la fonction de „*technicien principal*“ parmi celles au-delà desquelles la réussite à un examen de promotion est exigée, ce qui est donc évidemment une erreur.

Par contre, la même disposition omet de mentionner la fonction de „*brigadier forestier*“, qui doit donc y être ajoutée.“

Le Conseil d'Etat reprend cette critique et propose de modifier le texte en conséquence. La Commission de l'Environnement fait droit à cette remarque.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'étonne encore de lire sous le deuxième tiret du paragraphe B. de l'article 6 que „*la carrière du cantonnier prévu(e) sub A point 3.4. ne donne plus lieu à des recrutements*“. Il lui semble anormal qu'une administration de l'Etat abandonne, de plein gré et sans explication aucune, une carrière de son cadre. Elle se demande quelles sont les raisons qui ont poussé les auteurs du projet à laisser périlcliter la carrière du cantonnier, qu'on avait introduite „avec beaucoup d'efforts et d'arguments“ en 1973. Elle remarque encore que „laisser „*mourir*“ une carrière dans laquelle opèrent encore des agents actifs n'est pas très motivant pour ces derniers et témoigne d'une indifférence cynique à leur égard!“

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans les considérations générales de son avis du 21 avril 2009, le Conseil d'Etat retrace d'abord l'historique de l'Administration des eaux et forêts qui est l'une des administrations les plus anciennes du Luxembourg. Après avoir souligné l'importance de cette administration, il constate qu'il existe des interférences entre les missions de l'Administration des eaux et forêts et celles relevant d'autres administrations. Il se sent confirmé dans son avis qu'il avait déjà formulé en mars 1989 dans le cadre du projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'Administration des eaux et forêts. Il avait alors rendu attentif aux problèmes risquant de survenir par la multiplication d'administrations compétentes dans le domaine de l'environnement naturel: „l'on peut avoir des appréhensions que la mise en vigueur du présent projet, parallèlement à l'application de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et la mise en place d'une administration de l'environnement, ne risque de créer des conflits de compétence et des tiraillements entre le département ministériel et ces administrations. (...)

En conséquence et pour éviter une pléthore de compétences, d'attributions et de services, le Conseil d'Etat estime indispensable que soient mieux précisés et délimités les attributions de chacun de ces organismes ainsi que les rapports entre les administrations et les services concernés. Faute de délimitation nette, le Conseil d'Etat craint que les nouveaux services de l'Administration des eaux et forêts n'empiètent dans leurs attributions sur celles de l'Administration de l'environnement et vice versa, ce qui ne serait pas fait pour favoriser le fonctionnement et l'efficacité des deux administrations“.

Il prend note que le projet de loi sous rubrique vise à résoudre ces problèmes mais estime pourtant que, bien que placée sous l'autorité du ministre de l'Environnement, l'Administration des eaux et forêts

est également appelée à intervenir dans la mise en œuvre de la législation sur le soutien au développement rural par le biais des aides aux mesures forestières et dans les procédures d'autorisation, ainsi que dans la gestion des parcs naturels relevant de la compétence du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions.

Pour les observations et remarques critiques que le Conseil d'Etat a formulées dans le cadre de son examen des articles, il est renvoyé au commentaire des articles ci-dessous.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Observations préliminaires

Le Conseil d'Etat propose les modifications suivantes:

- au point b) de l'intitulé, il y a lieu d'écrire „Code d'instruction criminelle“ avec une majuscule;
- d'un point de vue de la présentation et pour des raisons de légistique, il faut faire abstraction de bulles aux articles 2, 3, 4 et 6;
- il faut écrire, à différents endroits du texte, „Administration de la nature et des forêts“ ainsi que „le ministre ayant dans ses attributions l'Administration ...“;
- pour un dispositif se limitant à 14 articles, il y a lieu de faire abstraction des titres.

La Commission décide de suivre toutes ces remarques.

Article 1er

L'article 1er définit la dénomination de la nouvelle administration et sa place sous l'autorité du Ministre de l'Environnement. Cette nouvelle dénomination s'impose, d'une part, en raison de la perte des attributions dans le domaine de l'eau suite à la création de l'administration de la gestion de l'eau en 2004 et, d'autre part, en raison de l'importance des attributions dans le domaine de la protection de la nature et des ressources naturelles. La dénomination reprend les principales missions et champs d'activités de l'administration: la nature et la forêt.

Cet article n'appelle aucune observation de la part du Conseil d'Etat; il est libellé comme suit:

„Art. 1er. Il est créé une Administration de la nature et des forêts, dénommée ci-après „administration“, qui est placée sous l'autorité du membre du Gouvernement ayant l'Environnement dans ses attributions et dénommé ci-après le „ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la nature et des forêts“.“

Article 2

L'article 2 définit les missions de l'Administration de la nature et des forêts. Par rapport à la loi-cadre actuelle, la formulation des différents points de cette mission a été simplifiée pour ne retenir que les notions comme la protection, la gestion durable, la promotion ou la sensibilisation et la surveillance qui s'appliquent au milieu naturel en général, et à la forêt et aux ressources cynégétiques en particulier. Il n'y a pas de modification fondamentale de la mission générale de l'administration. Celle-ci est par contre recentrée autour des notions de protection et de gestion durable de la nature et des ressources naturelles en général et plus particulièrement des forêts qui représentent un tiers du territoire national. S'ajoute à cette mission les aspects de sensibilisation du public dans le sens d'une meilleure information des processus naturels de notre milieu de vie naturel.

Le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante:

- „Art. 2. L'administration a pour mission:*
- *la protection, la surveillance et le contrôle de toute surface boisée;*
 - *la gestion durable de la forêt soumise au régime forestier;*
 - *la promotion d'une gestion forestière durable auprès des propriétaires privés;*
 - *la sensibilisation du public en matière de protection des forêts.*

Elle est en outre chargée de l'exécution des missions qui lui ont été conférées par la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles et de la loi du ... relative à la chasse.“

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat ajoute qu'au dernier tiret, la mission de surveillance et de police est étendue à la pêche, alors que la loi du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau spécifie à l'article 12 que:

„Les modifications suivantes sont apportées à la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'Administration des eaux et forêts:

a) A l'article 1er, l'avant-dernier tiret est modifié comme suit:

„– de la conservation et de l'amélioration des ressources cynégétiques, ainsi que de la surveillance et de la police de la chasse;“

b) A l'article 2, paragraphe I, au point 2. sont supprimés les termes „et la pêche“.

Il convient donc de laisser entière compétence au ministre de l'Intérieur en matière de pêche. Partant, les termes „et de pêche“ sont à supprimer.

Dans un premier temps, la Commission de l'Environnement avait décidé de suivre le Conseil d'Etat et a informé ce dernier de sa décision par courrier du 28 avril 2009. Après consultation des responsables du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, la Commission de l'Environnement décide finalement de ne pas suivre le Conseil d'Etat. En effet, il apparaît que le maintien d'une compétence résiduelle de surveillance de l'Administration de la nature et des forêts en matière de pêche demeure justifié. Ainsi, la Commission de l'Environnement retient le texte gouvernemental initial et l'article 2 se lira comme suit:

„Art. 2. L'administration a pour mission dans les limites des lois et règlements:

- la protection de la nature, des ressources naturelles, de la diversité biologique et des paysages;*
- la protection et la gestion forestière durable des forêts soumises au régime forestier;*
- la promotion d'une gestion forestière durable dans les forêts privées;*
- la protection et la gestion durable des ressources cynégétiques;*
- la sensibilisation du public dans les domaines de la nature et des forêts;*
- la surveillance et la police en matière de protection de la nature, des forêts, de chasse et de pêche.“*

Articles 3 et 4

Ces articles définissent la structure et les attributions au sein de l'Administration de la nature et des forêts.

L'article 3 décrit la structure de l'administration. Cette structure est basée sur le principe de la hiérarchie et celui de la double ligne, c'est-à-dire la séparation des tâches spécialisées (division des services centraux ayant leurs attributions dans le domaine conceptuel et fonctionnel) et des tâches de mise en œuvre (division des services régionaux ayant leurs attributions dans le domaine opérationnel). Les tâches de la division des services centraux regroupent tous les travaux spécialisés qui sont réalisés de façon centralisée. Les tâches de la division des services regroupent tous les travaux de mise en œuvre et de surveillance. Elles sont réalisées de façon décentralisée par les acteurs de terrain. Chaque division est dotée de services pour mener à bien sa mission. Les deux divisions opèrent sous la responsabilité de la direction.

L'article 4 décrit les attributions des différents services de l'administration:

Le paragraphe 1er décrit les attributions de la direction. La direction reçoit des nouvelles attributions et réorganise des attributions existantes pour centraliser certaines tâches fonctionnelles dont doivent bénéficier l'ensemble des services de l'administration. Les attributions classiques sont maintenues, à savoir les aspects liés à la gestion du personnel, l'établissement et le contrôle des budgets des différents services, ainsi que la coordination des opérations comptables. Les nouvelles attributions de la direction sont les affaires juridiques, le monitoring et l'audit administratif des procédures de travail. La direction aura trois cellules spécialisées distinctes:

- la Cellule Relations publiques;*
- la Cellule Informatique;*
- l'Entité mobile.*

Les paragraphes 2 et 3 décrivent les attributions des services centraux de la ligne conceptuelle et fonctionnelle: le service de la nature et le service des forêts. Ces services centraux élaborent les bases

du travail des acteurs de terrain, c'est-à-dire les services opérationnels. Ces services ont des attributions similaires quant à la nature du travail, mais distinctes et hautement spécialisées en fonction du milieu concerné en raison de la particularité de ces milieux. En plus de certaines attributions plus spécifiques, chacun de ces services réalise pour son milieu les tâches suivantes:

- la coordination des plans et programmes nationaux;
- l'élaboration de concepts, de stratégies et de plans d'actions et leur suivi;
- la planification à moyen et à long terme;
- le monitoring du milieu et des espèces liées;
- le traitement des dossiers d'envergure nationale ou transrégionale;
- le lancement et le suivi des études scientifiques;
- l'élaboration du contenu technique des informations et actions de communication avec le public.

Le paragraphe 4 décrit les attributions des arrondissements, qui résultent de la fusion des cantonnements forestiers et des arrondissements de la conservation de la nature. Le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que les cantonnements forestiers et les arrondissements de la conservation de la nature seront fusionnés. Les arrondissements seront responsables de la mise en œuvre sur le terrain des missions de l'administration, de la protection des ressources naturelles, de la production de bois dans les forêts soumises au régime forestier ainsi que de l'information et de la sensibilisation du public. En outre, ils assureront l'instruction des dossiers d'autorisation, de subvention et d'estimation des dégâts de gibier ainsi qu'une mission de surveillance en matière de respect de la législation. Ils prendront à l'égard des animaux dangereux ou blessés toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à leur divagation, respectivement à leurs souffrances. Le travail concret se fera dans les triages dont le préposé a un rôle clé. Deux, trois ou quatre triages pourront se regrouper sous forme de brigade pour assurer les remplacements en cas de congé, de maladie ou encore pour assurer des travaux de grande envergure.

Dans son courrier précité du 28 avril 2008 au Conseil d'Etat, la Commission de l'Environnement avait informé la Haute Corporation que, dans un souci de parallélisme avec l'article 2, elle se proposait de supprimer les termes „*et de pêche*“ à l'article 4, paragraphe (4). Malgré le fait que la commission parlementaire ait finalement décidé de maintenir le texte initial à l'article 2, elle maintient sa décision de supprimer les termes „*et de pêche*“ au paragraphe (4) de l'article 4. En effet, pour ce qui est de l'exécution des dispositions légales et réglementaires en matière de pêche, le département de l'Intérieur est désormais seul compétent. La Commission de l'Environnement a informé le Conseil d'Etat de cette décision par courrier du 30 avril 2009.

Au paragraphe 5 de l'article 4, il est prévu que „*les attributions des différents services précités sont arrêtées sans préjudice des attributions générales conférées aux fonctionnaires de l'administration par les lois et les règlements en matière de police des forêts, de la protection de la nature, de la chasse et de la pêche*“. Selon le Conseil d'Etat, cette disposition est superfétatoire et donc à rayer.

Quant au paragraphe 6, il prévoit la fixation des arrondissements par règlement grand-ducal et laisse au ministre le soin de fixer le nombre et la composition des brigades et triages. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cette disposition, étant entendu que l'article 36 de la Constitution ne permet pas à la loi d'attribuer l'exécution de ses dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc. Dans le cadre du règlement grand-ducal, et conformément à l'article 76, alinéa 2 de la Constitution, le Grand-Duc pourra, dans l'exercice du pouvoir lui attribué par l'article 36 de la Constitution, déléguer son pouvoir réglementaire d'exécution à un ministre. Pour cette raison, le Conseil d'Etat insiste sur la suppression de la dernière phrase de ce paragraphe.

Le Conseil d'Etat se demande si une délimitation aussi précise et exhaustive des attributions des différents services au sein de la nouvelle administration, telles que définies à l'article 4 du projet, est nécessaire. Selon lui, une détermination trop détaillée risque d'être rigide et ne favorise guère une bonne collaboration entre les différents services concernés. Partant, il propose d'omettre l'article 4, et de libeller l'article 3 comme suit:

„Art. 3. L'administration comprend:

- a) la direction, à laquelle sont rattachées trois entités spécialisées distinctes: la cellule „*relations publiques*“, la cellule „*informatique*“ et l'entité mobile en charge de la prévention et de la répression en matière de protection de la nature, des forêts et de la chasse;
- b) la division des services centraux, composée du service de la nature et du service des forêts ayant leurs attributions dans les domaines conceptuel et fonctionnel;

c) *la division des services régionaux, comprenant les arrondissements avec les brigades, triages et services de régie qui s'y rattachent et ayant leurs attributions dans le domaine opérationnel.*

Un règlement grand-ducal fixe le nombre et la délimitation des arrondissements.“

La Commission de l'Environnement décide de:

- reprendre intégralement le libellé proposé par la Haute Corporation pour ce qui est de l'article 3,
- maintenir l'article 4, tout en supprimant:
 - le dernier alinéa du 1er paragraphe (repris dans le nouveau libellé de l'article 3),
 - le paragraphe 5,
 - le paragraphe 6 (dont la première phrase est également reprise à l'article 3).

Ainsi, les articles sous rubrique se liront comme suit:

„Art. 3. L'administration comprend:

a) *la direction, à laquelle sont rattachées trois entités spécialisées distinctes: la cellule „relations publiques“, la cellule „informatique“ et l'entité mobile en charge de la prévention et de la répression en matière de protection de la nature, des forêts et de la chasse;*

b) *la division des services centraux, composée du service de la nature et du service des forêts ayant leurs attributions dans les domaines conceptuel et fonctionnel;*

c) *la division des services régionaux, comprenant les arrondissements avec les brigades, triages et services de régie qui s'y rattachent et ayant leurs attributions dans le domaine opérationnel.*

Un règlement grand-ducal fixe le nombre et la délimitation des arrondissements.

Art. 4. (1) *Dans les limites fixées à l'article 2, la direction a dans ses attributions:*

- *la coordination des relations avec les autorités, le public, les organismes publics et privés nationaux et internationaux;*
- *la gestion des ressources humaines et leur formation;*
- *le budget et la comptabilité;*
- *les affaires juridiques;*
- *les procédures de travail et leur audit;*
- *les relations publiques;*
- *le traitement et la coordination de l'ensemble des tâches informatiques;*
- *la prévention en rapport avec les prescriptions légales et réglementaires.*

Il est créé auprès de la direction trois cellules spécialisées distinctes, une première en charge des relations publiques, intitulée „cellule relations publiques“, une deuxième en charge du traitement et de la coordination de l'ensemble des tâches informatiques, intitulée „cellule informatique“ et une troisième en charge de la prévention et de la répression en rapport avec les prescriptions légales et réglementaires dans les limites fixées à l'article 2, intitulée „entité mobile“.

(2) *Dans les limites fixées à l'article 2, le service de la nature a dans ses attributions:*

- *la contribution à la mise en œuvre du Plan national concernant la protection de la nature;*
- *l'élaboration de concepts et de plans d'action:*
 - *pour la mise en œuvre des directives Habitats et Oiseaux,*
 - *pour la gestion du réseau Natura 2000,*
 - *pour la protection des espèces menacées,*
 - *pour la protection et la restauration des habitats et des paysages;*
- *l'établissement de dossiers de classement et de plans de gestion de zones protégées;*
- *l'étude et le monitoring de l'environnement naturel en concertation étroite avec l'observatoire de l'environnement naturel;*
- *l'intégration des principes de la protection de la nature dans les secteurs concernés;*
- *les affaires ayant trait à la chasse;*
- *l'élaboration de concepts et de plans d'action pour la protection et la gestion durable des ressources cynégétiques;*

– l'exécution des dispositions légales et réglementaires en matière de chasse.

(3) Dans les limites fixées à l'article 2, le service des forêts a dans ses attributions:

- la coordination de la mise en œuvre du Programme forestier national;
- l'élaboration de concepts et de plans d'action:
 - pour la gestion forestière durable,
 - pour la protection d'habitats et d'espèces en forêt,
 - pour le développement de la filière forêt-bois;
- la planification forestière dans les forêts soumises au régime forestier en concertation étroite avec les arrondissements;
- l'établissement de dossiers de classement et de plans de gestion de zones protégées en forêt;
- l'étude et le monitoring du milieu forestier, notamment l'inventaire phytosanitaire et l'inventaire forestier national;
- la statistique forestière, les enquêtes et études économiques des forêts et du bois;
- la surveillance de la production et de la commercialisation des matériels forestiers de reproduction.

(4) Dans les limites fixées à l'article 2, les arrondissements avec les brigades, triages et services de régie qui s'y rattachent, ont dans leurs attributions:

- la contribution à la mise en œuvre du Plan national concernant la protection de la nature;
- la contribution à la mise en œuvre du Programme forestier national;
- la mise en œuvre des concepts et des plans d'action mentionnés sub (2) et (3);
- la gestion de zones protégées;
- la protection, l'entretien et la restauration des habitats;
- la gestion durable des forêts soumises au régime forestier;
- la gestion des pépinières domaniales et communales;
- la promotion des connaissances en matière:
 - de techniques de sylviculture et d'écologie forestière,
 - d'entretien des espaces naturels et des paysages;
- l'amélioration des structures forestières privées;
- la sensibilisation et l'information du public en matière de forêts et de protection de la nature;
- la gestion des centres d'accueils;
- la surveillance des travaux exécutés dans les forêts privées avec l'aide de l'Etat;
- la surveillance des travaux exécutés dans l'intérêt de l'amélioration de l'environnement naturel avec l'aide de l'Etat;
- l'exécution des dispositions légales et réglementaires en matière de protection de la nature, de forêts et de la chasse et de pêche.

(5) Les attributions des différents services précités sont arrêtées sans préjudice des attributions générales conférées aux fonctionnaires de l'administration par les lois et les règlements en matière de police des forêts, de la protection de la nature, de la chasse et de la pêche.

(6) Un règlement grand-ducal fixe le nombre et la délimitation des arrondissements. Le nombre et la composition des brigades et des triages sont définis par arrêté ministériel.

Article 5

L'article 5 décrit le mode de direction de l'administration, ainsi que les devoirs et fonctions des directeurs. Il est prévu de placer l'Administration de la nature et des forêts sous la direction d'un directeur et de deux directeurs adjoints. En effet, l'administration est de par sa structure basée sur deux piliers assurant son fonctionnement, à savoir: la division des services centraux et la division des services régionaux. La création d'un deuxième poste de directeur adjoint permettra un échange équitable et une bonne collaboration entre les deux divisions. De plus, la création d'un deuxième poste de directeur adjoint est aussi justifiée par le nombre élevé d'agents à administrer.

Le Conseil d'Etat propose d'ajouter à la première phrase de l'alinéa 3, qui dispose que les directeurs adjoints assistent le directeur dans l'accomplissement de sa tâche et le remplacent en cas de besoin: „ou en cas de vacance de poste, d'après leur rang d'ancienneté“.

La commission parlementaire décide de faire sienne cette proposition et, partant, de libeller comme suit l'article 5:

„Art. 5. L'administration est placée sous l'autorité d'un directeur qui est secondé dans sa tâche par deux directeurs adjoints.

Le directeur a sous ses ordres tous les services de l'administration. Il en dirige, coordonne et surveille les activités. Il définit les orientations générales et assure les relations avec le ministre du ressort.

Les directeurs adjoints assistent le directeur dans l'accomplissement de sa tâche et le remplacent en cas de besoin ou en cas de vacance de poste, d'après leur rang d'ancienneté. Sous l'autorité du directeur, ils coordonnent et contrôlent les activités de la division des services centraux pour l'un, de la division des services régionaux pour l'autre et assurent la coordination entre ces deux divisions.“

Articles 6 à 8

Les articles sous rubrique concernent le personnel.

L'article 6 décrit le cadre de l'administration comprenant les carrières et les grades. Le point A. énumère les grades dans les différentes carrières prévues pour l'administration. Dans la carrière supérieure de l'administration, outre la carrière de l'ingénieur qui existait déjà, il est prévu deux nouvelles carrières, celle de l'attaché de gouvernement et celle du chargé d'études-informaticien. Par ailleurs, l'ancienne carrière du préposé des eaux et des forêts a été renommée en „préposé de la nature et des forêts“ pour refléter le changement de mission de ces agents de terrain en relation avec la dénomination de l'administration. L'exposé des motifs précise en outre qu'une revalorisation de cette carrière semble indispensable dans les prochaines années. Le Conseil d'Etat recommande de veiller au redressement de l'alinéa final du paragraphe A de l'article 6 pour y omettre la carrière du technicien principal et y ajouter celle du brigadier forestier. La Commission de l'Environnement suit cette recommandation.

L'article 7 n'appelle pas de commentaire.

Pour ce qui est de l'article 8, le Conseil d'Etat note que le paragraphe 3 renvoie au règlement grand-ducal modifié du 30 janvier 2004 portant organisation des examens-concours pour l'admission au stage des fonctions administratives et scientifiques de la carrière supérieure des administrations de l'Etat et des établissements publics. Or, la loi ne peut renvoyer à une norme juridique inférieure. Le Conseil d'Etat s'oppose donc formellement au libellé proposé, comme étant contraire à la hiérarchie des normes et demande la suppression du renvoi en bout de phrase. La Commission de l'Environnement décide de donner suite à cette opposition formelle.

Les articles 6 à 8 se liront comme suit:

„Art. 6.

A. Dispositions générales

Le cadre de l'administration comprend, outre le directeur et deux directeurs adjoints, les carrières et fonctions suivantes:

1. Dans la carrière supérieure de l'administration:

1.1. la carrière de l'attaché de gouvernement:

- des conseillers de direction première classe,
- des conseillers de direction,
- des conseillers de direction adjoints,
- des attachés de gouvernement premiers en rang,
- des attachés de gouvernement.

1.2. la carrière de l'ingénieur:

- des ingénieurs première classe,
- des ingénieurs-chefs de division,
- des ingénieurs principaux,

- des ingénieurs-inspecteurs,
 - des ingénieurs.
- 1.3. la carrière du chargé d'études-informaticien:
- des conseillers-informaticiens première classe,
 - des conseillers-informaticiens,
 - des conseillers-informaticiens adjoints,
 - des chargés d'études-informaticiens principaux,
 - des chargés d'études-informaticiens.
2. Dans la carrière moyenne de l'administration:
- 2.1. la carrière moyenne du rédacteur:
- des inspecteurs principaux 1ers en rang,
 - des inspecteurs principaux,
 - des inspecteurs,
 - des chefs de bureau,
 - des chefs de bureau adjoints,
 - des rédacteurs principaux,
 - des rédacteurs.
3. Dans la carrière inférieure de l'administration:
- 3.1. la carrière du préposé de la nature et des forêts:
- des premiers brigadiers forestiers principaux,
 - des brigadiers forestiers principaux,
 - des chefs-brigadiers forestiers,
 - des brigadiers forestiers,
 - des gardes forestiers.
- 3.2. la carrière de l'expéditionnaire administratif:
- des premiers commis principaux,
 - des commis principaux,
 - des commis,
 - des commis adjoints,
 - des expéditionnaires.
- 3.3. la carrière de l'expéditionnaire technique:
- des premiers commis techniques principaux,
 - des commis techniques principaux,
 - des commis techniques,
 - des commis techniques adjoints,
 - des expéditionnaires techniques.
- 3.4. la carrière du cantonnier:
- des chefs de brigade dirigeants,
 - des chefs de brigade principaux,
 - des chefs de brigade,
 - des sous-chefs de brigade,
 - des chefs-cantonniers,
 - des cantonniers.

L'avancement aux fonctions prévues ci-avant se fait conformément aux dispositions de la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, telle qu'elle a été ou sera modifiée par la suite.

Les promotions aux fonctions supérieures à celles de rédacteur principal, ~~de technicien principal,~~ de brigadier forestier, de commis adjoint, de commis technique adjoint, de chef-cantonnier et de chef de brigade sont subordonnées à la réussite d'un examen de promotion, dont les modalités sont fixées par règlement grand-ducal.

B. Dispositions spéciales

- *Le cadre prévu sub A ci-dessus est complété par des fonctionnaires-stagiaires, des employés, ainsi que par des ouvriers de l'Etat.*
- *La carrière du cantonnier prévue sub A point 3.4. ne donne plus lieu à des recrutements.*
- *Les engagements effectués en vertu du présent paragraphe se font selon les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires.*

C. Dispositions transitoires

L'avancement aux fonctions de préposés de la nature et des forêts est calculé sur base d'un effectif théorique minimum de 85 unités.

Art. 7. *Sans préjudice des conditions générales d'admission au service de l'Etat, les conditions particulières d'études, de formation, d'admission au stage, de nomination et de promotion sont déterminées par règlement grand-ducal qui peut également déterminer les attributions particulières des fonctionnaires.*

Art. 8. (1) *Les fonctionnaires de la carrière supérieure sont nommés par le Grand-Duc. Pour les fonctionnaires de la carrière moyenne, les nominations aux titres classées aux grades 9 et supérieurs sont faites par le Grand-Duc. Les nominations aux autres carrières sont faites par le ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la nature et des forêts.*

(2) Les fonctionnaires de la carrière inférieure du préposé de la nature et des forêts en charge d'un triage sont nommés par le ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la nature et des forêts, les conseils communaux ou les organes directeurs des établissements publics intéressés entendus en leurs avis pour autant que ces derniers sont propriétaires d'au moins dix hectares de forêts situées dans le même triage.

(3) Pour être nommés par le Grand-Duc aux fonctions de directeur, de directeur adjoint, de chef du service de la nature, de chef du service des forêts et de chef d'arrondissement, les candidats doivent être détenteurs d'un diplôme de master reconnu en sciences naturelles, ~~conformément au règlement grand-ducal modifié du 30 janvier 2004 portant organisation des examen-concours pour l'admission au stage des fonctions administratives et scientifiques de la carrière supérieure des administrations de l'Etat et des établissements publics.~~

(4) Les compétences en matière de surveillance et de police des agents de la carrière supérieure de l'ingénieur et de la carrière inférieure du préposé de la nature et des forêts s'étendent sur l'ensemble du territoire national.

Article 9

Le paragraphe 1er de l'article 9 a trait à la répartition des frais de gestion et de surveillance de la forêt soumise au régime forestier. L'audit de l'administration avait montré que le taux de répartition appliqué actuellement pour tenir compte de la part des tâches étatiques effectuées par les préposés des triages et les ingénieurs des arrondissements, basée pour la moitié sur les recettes de la vente du bois, n'est plus en adéquation avec la répartition des tâches réellement effectuées. La répartition des frais de gestion sera donc désormais calculée sur la base de la surface forestière et selon un taux de répartition proportionnel aux tâches directement en relation avec la gestion forestière, déduction faite des autres tâches d'intérêt général réalisées par ce personnel; ce taux de répartition est estimé à 40%. Le Conseil d'Etat estime que, d'un point de vue rédactionnel, il y a lieu de remplacer le sigle „%“ par le terme „pour cent“. La Commission de l'Environnement suit cette suggestion.

Le paragraphe 2 de cet article vise les salaires des ouvriers occupés par l'Administration de la nature et des forêts et leur remboursement par les communes et établissements publics; il reprend la disposition de l'article 45 de la loi du 19 décembre 2003 concernant le budget des recettes et des dépenses de

l'Etat pour l'exercice 2004 qui plaça les ouvriers forestiers de l'Administration des eaux et forêts sous le régime des ouvriers de l'Etat.

L'article 9 est libellé comme suit:

„Art. 9. (1) La répartition des frais de gestion et de surveillance des forêts est calculée en fonction de l'étendue de la forêt soumise au régime forestier. Les frais de gestion et de surveillance comprennent les salaires des ingénieurs de la carrière supérieure des arrondissements et des préposés des triages.

Les frais de gestion et de surveillance des forêts seront remboursés à raison de 40 pour cent par les communes et établissements publics pour la part leur incombant en vertu de l'alinéa 1er ci-dessus. La différence reste à charge de l'Etat. L'état de répartition et de remboursement des frais de gestion et de surveillance des forêts est arrêté annuellement par le ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la nature et des forêts, et est communiqué aux communes et établissements publics.

(2) Les salaires des ouvriers occupés par l'Administration de la nature et des forêts sont avancés par l'Etat. Les communes et établissements publics rembourseront à celui-ci la totalité des frais occasionnés par l'occupation des ouvriers dans les forêts leur appartenant. L'état de répartition et de remboursement des salaires des ouvriers est arrêté annuellement par le ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la nature et des forêts, et est communiqué aux communes et établissements publics.

Article 10 initial

Cet article est libellé comme suit:

„Art. 10. Les modifications suivantes sont apportées au code d'instruction criminelle:

L'article 10 modifié du code d'instruction criminelle est complété comme suit:

„5° le chef et l'adjoint de l'entité mobile de la direction de l'administration de la nature et des forêts, dans la limite des missions définies à l'article 2 de la loi du ... portant création de l'administration de la nature et des forêts.“

Cet article vise une modification du Code d'instruction criminelle en donnant la qualité d'officier de la police judiciaire au chef et à l'adjoint de l'entité mobile de la direction de l'Administration de la nature et des forêts.

Le Conseil d'Etat s'y oppose formellement, car par cette disposition les fonctionnaires concernés auraient dorénavant une compétence générale en matière d'instruction criminelle, alors qu'ils ne peuvent avoir qu'une compétence spécifique, limitée à la législation ayant trait à la protection de la nature et des ressources naturelles. C'est donc dans le seul cadre de cette législation spécifique, comprenant d'ailleurs un dispositif pénal, que les missions de police de l'Administration de la nature et des forêts pourront être réglées. Partant, le Conseil d'Etat est d'avis que cet article est à supprimer.

Les membres de la commission parlementaire décident de donner suite à cette opposition formelle et de supprimer l'article 10. De ce fait, l'intitulé de la future loi devra également être modifié et se lire comme suit:

Projet de loi portant

- a) création de l'Administration de la nature et des forêts
- b) modification ~~du code d'instruction criminelle~~ et de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat
- c) abrogation de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts.

Articles 11 à 13 initiaux (articles 10 à 12 nouveaux)

Ces articles n'appellent pas d'observation.

Le Conseil d'Etat estime qu'à l'article 13 initial, il y a lieu d'écrire *in fine*: „Ces dispositions sortiront leurs effets le 1er janvier de l'année suivant leur publication au Mémorial.“. La Commission de l'Environnement fait sienne cette suggestion.

Ces articles se liront comme suit:

„**Art. 10.** Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence à l'administration des Eaux et Forêts s'entend comme référence à l'Administration de la nature et des forêts, telle qu'elle est organisée par la présente loi. De même, dans ces textes, la référence respectivement au directeur des Eaux et Forêts et au directeur adjoint des Eaux et Forêts s'entend comme référence respectivement au directeur de la nature et des forêts et au directeur adjoint de la nature et des forêts.

Art. 11. La référence ultérieure à la présente loi pourra se faire en employant l'intitulé abrégé: „Loi du ... portant création de l'Administration de la nature et des forêts“.

Art. 12. La présente loi entrera en vigueur au premier du mois qui suivra sa publication au Mémorial, à l'exception des dispositions de l'article 9 concernant les frais de gestion et les salaires des ouvriers.

Ces dispositions sortiront leurs effets le 1er janvier de l'année suivant leur publication au Mémorial.“

Article 14 initial (nouvel article 13)

En plus de l'abrogation de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des eaux et forêts, cet article vise l'abrogation du règlement grand-ducal du 20 juin 1995 fixant les tarifs des prestations faites par l'administration des eaux et forêts au profit des propriétaires privés de forêts.

Dans un souci de parallélisme des formes, le Conseil d'Etat s'y oppose formellement et propose de reprendre cette disposition sous le dispositif du projet de règlement grand-ducal déterminant le nombre et la composition des arrondissements de l'administration de la nature et des forêts. La Commission suit le Conseil d'Etat et propose donc de libeller comme suit cet article:

„**Art. 13.** La loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des eaux et forêts, ainsi que les modifications y relatives, sont abrogées. Le règlement grand-ducal du 20 juin 1995 fixant les tarifs des prestations faites par l'administration des eaux et forêts au profit des propriétaires privés de forêts est abrogé.“

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de l'Environnement recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant

- a) création de l'Administration de la nature et des forêts
- b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat
- c) abrogation de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts

Art. 1er. Il est créé une Administration de la nature et des forêts, dénommée ci-après „administration“, qui est placée sous l'autorité du membre du Gouvernement ayant l'Environnement dans ses attributions et dénommé ci-après le „ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la nature et des forêts“.

Art. 2. L'administration a pour mission dans les limites des lois et règlements:

- la protection de la nature, des ressources naturelles, de la diversité biologique et des paysages;
- la protection et la gestion forestière durable des forêts soumises au régime forestier;
- la promotion d'une gestion forestière durable dans les forêts privées;

- la protection et la gestion durable des ressources cynégétiques;
- la sensibilisation du public dans les domaines de la nature et des forêts;
- la surveillance et la police en matière de protection de la nature, des forêts, de chasse et de pêche.

Art. 3. L'administration comprend:

- a) la direction, à laquelle sont rattachées trois entités spécialisées distinctes: la cellule „relations publiques“, la cellule „informatique“ et l'entité mobile en charge de la prévention et de la répression en matière de protection de la nature, des forêts, de chasse et de pêche;
- b) la division des services centraux, composée du service de la nature et du service des forêts ayant leurs attributions dans les domaines conceptuel et fonctionnel;
- c) la division des services régionaux, comprenant les arrondissements avec les brigades, triages et services de régie qui s'y rattachent et ayant leurs attributions dans le domaine opérationnel.

Un règlement grand-ducal fixe le nombre et la délimitation des arrondissements.

Art. 4. (1) Dans les limites fixées à l'article 2, la direction a dans ses attributions:

- la coordination des relations avec les autorités, le public, les organismes publics et privés nationaux et internationaux;
- la gestion des ressources humaines et leur formation;
- le budget et la comptabilité;
- les affaires juridiques;
- les procédures de travail et leur audit;
- les relations publiques;
- le traitement et la coordination de l'ensemble des tâches informatiques;
- la prévention en rapport avec les prescriptions légales et réglementaires.

(2) Dans les limites fixées à l'article 2, le service de la nature a dans ses attributions:

- la contribution à la mise en œuvre du Plan national concernant la protection de la nature;
- l'élaboration de concepts et de plans d'action:
 - pour la mise en œuvre des directives Habitats et Oiseaux,
 - pour la gestion du réseau Natura 2000,
 - pour la protection des espèces menacées,
 - pour la protection et la restauration des habitats et des paysages;
- l'établissement de dossiers de classement et de plans de gestion de zones protégées;
- l'étude et le monitoring de l'environnement naturel en concertation étroite avec l'observatoire de l'environnement naturel;
- l'intégration des principes de la protection de la nature dans les secteurs concernés;
- les affaires ayant trait à la chasse;
- l'élaboration de concepts et de plans d'action pour la protection et la gestion durable des ressources cynégétiques;
- l'exécution des dispositions légales et réglementaires en matière de chasse.

(3) Dans les limites fixées à l'article 2, le service des forêts a dans ses attributions:

- la coordination de la mise en œuvre du Programme forestier national;
- l'élaboration de concepts et de plans d'action:
 - pour la gestion forestière durable,
 - pour la protection d'habitats et d'espèces en forêt,
 - pour le développement de la filière forêt-bois;
- la planification forestière dans les forêts soumises au régime forestier en concertation étroite avec les arrondissements;

- l'établissement de dossiers de classement et de plans de gestion de zones protégées en forêt;
- l'étude et le monitoring du milieu forestier, notamment l'inventaire phytosanitaire et l'inventaire forestier national;
- la statistique forestière, les enquêtes et études économiques des forêts et du bois;
- la surveillance de la production et de la commercialisation des matériels forestiers de reproduction.

(4) Dans les limites fixées à l'article 2, les arrondissements avec les brigades, triages et services de régie qui s'y rattachent, ont dans leurs attributions:

- la contribution à la mise en œuvre du Plan national concernant la protection de la nature;
- la contribution à la mise en œuvre du Programme forestier national;
- la mise en œuvre des concepts et des plans d'action mentionnés sub (2) et (3);
- la gestion de zones protégées;
- la protection, l'entretien et la restauration des habitats;
- la gestion durable des forêts soumises au régime forestier;
- la gestion des pépinières domaniales et communales;
- la promotion des connaissances en matière:
 - de techniques de sylviculture et d'écologie forestière,
 - d'entretien des espaces naturels et des paysages;
- l'amélioration des structures forestières privées;
- la sensibilisation et l'information du public en matière de forêts et de protection de la nature;
- la gestion des centres d'accueils;
- la surveillance des travaux exécutés dans les forêts privées avec l'aide de l'Etat;
- la surveillance des travaux exécutés dans l'intérêt de l'amélioration de l'environnement naturel avec l'aide de l'Etat;
- l'exécution des dispositions légales et réglementaires en matière de protection de la nature, de forêts et de la chasse.

Art. 5. L'administration est placée sous l'autorité d'un directeur qui est secondé dans sa tâche par deux directeurs adjoints.

Le directeur a sous ses ordres tous les services de l'administration. Il en dirige, coordonne et surveille les activités. Il définit les orientations générales et assure les relations avec le ministre du ressort.

Les directeurs adjoints assistent le directeur dans l'accomplissement de sa tâche et le remplacent en cas de besoin ou en cas de vacance de poste, d'après leur rang d'ancienneté. Sous l'autorité du directeur, ils coordonnent et contrôlent les activités de la division des services centraux pour l'un, de la division des services régionaux pour l'autre et assurent la coordination entre ces deux divisions.

Art. 6.

A. Dispositions générales

Le cadre de l'administration comprend, outre le directeur et deux directeurs adjoints, les carrières et fonctions suivantes:

1. Dans la carrière supérieure de l'administration:

1.1. la carrière de l'attaché de gouvernement:

- des conseillers de direction première classe,
- des conseillers de direction,
- des conseillers de direction adjoints,
- des attachés de gouvernement premiers en rang,
- des attachés de gouvernement.

1.2. la carrière de l'ingénieur:

- des ingénieurs première classe,
- des ingénieurs-chefs de division,

- des ingénieurs principaux,
 - des ingénieurs-inspecteurs,
 - des ingénieurs.
- 1.3. la carrière du chargé d'études-informaticien:
- des conseillers-informaticiens première classe,
 - des conseillers-informaticiens,
 - des conseillers-informaticiens adjoints,
 - des chargés d'études-informaticiens principaux,
 - des chargés d'études-informaticiens.
2. Dans la carrière moyenne de l'administration:
- 2.1. la carrière moyenne du rédacteur:
- des inspecteurs principaux 1ers en rang,
 - des inspecteurs principaux,
 - des inspecteurs,
 - des chefs de bureau,
 - des chefs de bureau adjoints,
 - des rédacteurs principaux,
 - des rédacteurs.
3. Dans la carrière inférieure de l'administration:
- 3.1. la carrière du préposé de la nature et des forêts:
- des premiers brigadiers forestiers principaux,
 - des brigadiers forestiers principaux,
 - des chefs-brigadiers forestiers,
 - des brigadiers forestiers,
 - des gardes forestiers.
- 3.2. la carrière de l'expéditionnaire administratif:
- des premiers commis principaux,
 - des commis principaux,
 - des commis,
 - des commis adjoints,
 - des expéditionnaires.
- 3.3. la carrière de l'expéditionnaire technique:
- des premiers commis techniques principaux,
 - des commis techniques principaux,
 - des commis techniques,
 - des commis techniques adjoints,
 - des expéditionnaires techniques.
- 3.4. la carrière du cantonnier:
- des chefs de brigade dirigeants,
 - des chefs de brigade principaux,
 - des chefs de brigade,
 - des sous-chefs de brigade,
 - des chefs-cantonniers,
 - des cantonniers.

L'avancement aux fonctions prévues ci-avant se fait conformément aux dispositions de la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les diffé-

rentes carrières des administrations et services de l'Etat, telle qu'elle a été ou sera modifiée par la suite.

Les promotions aux fonctions supérieures à celles de rédacteur principal, de brigadier forestier, de commis adjoint, de commis technique adjoint, de chef-cantonnier et de chef de brigade sont subordonnées à la réussite d'un examen de promotion, dont les modalités sont fixées par règlement grand-ducal.

B. Dispositions spéciales

- Le cadre prévu sub A ci-dessus est complété par des fonctionnaires-stagiaires, des employés, ainsi que par des ouvriers de l'Etat.
- La carrière du cantonnier prévue sub A point 3.4. ne donne plus lieu à des recrutements.
- Les engagements effectués en vertu du présent paragraphe se font selon les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires.

C. Dispositions transitoires

L'avancement aux fonctions de préposés de la nature et des forêts est calculé sur base d'un effectif théorique minimum de 85 unités.

Art. 7. Sans préjudice des conditions générales d'admission au service de l'Etat, les conditions particulières d'études, de formation, d'admission au stage, de nomination et de promotion sont déterminées par règlement grand-ducal qui peut également déterminer les attributions particulières des fonctionnaires.

Art. 8. (1) Les fonctionnaires de la carrière supérieure sont nommés par le Grand-Duc. Pour les fonctionnaires de la carrière moyenne, les nominations aux titres classées aux grades 9 et supérieurs sont faites par le Grand-Duc. Les nominations aux autres carrières sont faites par le ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la nature et des forêts.

(2) Les fonctionnaires de la carrière inférieure du préposé de la nature et des forêts en charge d'un triage sont nommés par le ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la nature et des forêts, les conseils communaux ou les organes directeurs des établissements publics intéressés entendus en leurs avis pour autant que ces derniers sont propriétaires d'au moins dix hectares de forêts situées dans le même triage.

(3) Pour être nommés par le Grand-Duc aux fonctions de directeur, de directeur adjoint, de chef du service de la nature, de chef du service des forêts et de chef d'arrondissement, les candidats doivent être détenteurs d'un diplôme de master reconnu en sciences naturelles.

(4) Les compétences en matière de surveillance et de police des agents de la carrière supérieure de l'ingénieur et de la carrière inférieure du préposé de la nature et des forêts s'étendent sur l'ensemble du territoire national.

Art. 9. (1) La répartition des frais de gestion et de surveillance des forêts est calculée en fonction de l'étendue de la forêt soumise au régime forestier. Les frais de gestion et de surveillance comprennent les salaires des ingénieurs de la carrière supérieure des arrondissements et des préposés des triages.

Les frais de gestion et de surveillance des forêts seront remboursés à raison de 40 pour cent par les communes et établissements publics pour la part leur incombant en vertu de l'alinéa 1er ci-dessus. La différence reste à charge de l'Etat. L'état de répartition et de remboursement des frais de gestion et de surveillance des forêts est arrêté annuellement par le ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la nature et des forêts, et est communiqué aux communes et établissements publics.

(2) Les salaires des ouvriers occupés par l'Administration de la nature et des forêts sont avancés par l'Etat. Les communes et établissements publics rembourseront à celui-ci la totalité des frais occasionnés par l'occupation des ouvriers dans les forêts leur appartenant. L'état de répartition et de remboursement des salaires des ouvriers est arrêté annuellement par le ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la nature et des forêts, et est communiqué aux communes et établissements publics.

Art. 10. Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence à l'administration des Eaux et Forêts s'entend comme référence à l'Administration de la nature et des forêts, telle qu'elle est organisée par la présente loi. De même, dans ces textes, la référence respectivement au directeur des Eaux et Forêts et au directeur adjoint des Eaux et Forêts s'entend comme référence respectivement au directeur de la nature et des forêts et au directeur adjoint de la nature et des forêts.

Art. 11. La référence ultérieure à la présente loi pourra se faire en employant l'intitulé abrégé: „Loi du ... portant création de l'Administration de la nature et des forêts “.

Art. 12. La présente loi entrera en vigueur au premier du mois qui suivra sa publication au Mémorial, à l'exception des dispositions de l'article 9 concernant les frais de gestion et les salaires des ouvriers.

Ces dispositions sortiront leurs effets le 1er janvier de l'année suivant leur publication au Mémorial.

Art. 13. La loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des eaux et forêts, ainsi que les modifications y relatives, sont abrogées.

Luxembourg, le 30 avril 2009

Le Président-Rapporteur,
Roger NEGRI