

N° 5934

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

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

* * *

(Dépôt: le 15.10.2008)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (9.10.2008).....	2
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs	8
4) Commentaire des articles	16
5) Projet de règlement grand-ducal déterminant le nombre et la composition des arrondissements de l'administration de la nature et des forêts	25

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Environnement et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de l'Environnement est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le 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.

Palais de Luxembourg, le 9 octobre 2008

Le Ministre de l'Environnement,

Lucien LUX

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

TITRE Ier

Dispositions générales

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 dénommée ci-après le „ministre“.

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:

- la direction,
- la division des services centraux ayant leurs attributions dans le domaine conceptuel et fonctionnel,
- la division des services régionaux ayant leurs attributions dans le domaine opérationnel.

La division des services centraux comprend:

- le service de la nature,
- le service des forêts.

La division des services régionaux comprend les arrondissements avec les brigades, triages, et services de régie qui s'y rattachent.

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 oeuvre du Plan national concernant la protection de la nature;
- l'élaboration de concepts et de plans d'action:
 - o pour la mise en oeuvre des directives Habitats et Oiseaux,
 - o pour la gestion du réseau Natura 2000,
 - o pour la protection des espèces menacées,
 - o 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 oeuvre du Programme forestier national;
- l'élaboration de concepts et de plans d'action:
 - o pour la gestion forestière durable,
 - o pour la protection d'habitats et d'espèces en forêt,
 - o 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 oeuvre du Plan national concernant la protection de la nature;
- la contribution à la mise en oeuvre du Programme forestier national;
- la mise en oeuvre 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:
 - o de techniques de sylviculture et d'écologie forestière,
 - o 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, de 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.

TITRE II

Personnel

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. 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 1er 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 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 prévu sous 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 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.

(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% 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.

TITRE III

Dispositions modificatives

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.“

TITRE IV

Dispositions finales

Art. 11. 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. 12. 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. 13. 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 qui suivra leur publication au Mémorial.

TITRE V

Dispositions abrogatoires

Art. 14. 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.

EXPOSE DES MOTIFS

APERÇU GENERAL

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 oeuvre 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 *Natura2000* 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 oeuvre 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 oeuvre 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 (triaux).
- 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 oeuvre 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 oeuvre de la politique de la gestion et de la protection de la nature et des ressources naturelles.
- Améliorer la mise en oeuvre 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 oeuvre 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 oeuvre 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 oeuvre de plans d'action;

- la coordination de la mise en oeuvre des mesures de gestion, d'aménagement et d'entretien des zones protégées d'intérêt national et communautaire (réseau Natura2000);
- la coordination de la mise en oeuvre 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 oeuvre 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 Natura2000 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 et de pêche.

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 coeur 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 REORGANISATION ET IMPACT BUDGETAIRE

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.

Enfin, alors que l'UE 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 des ressources humaines nécessaires

Carrières		Supérieure		Moyenne		Inférieure			Fonctions/remarques
		Ingénieur	Attaché	Rédacteur	Préposé	Exp. adm.	Exp. tech.	Cant.	
Direction	direction générale	1							directeur général
	direction des services centraux	1		1		1			directeur
	direction des services régionaux	1							directeur
Services d'administration générale	Secrétariat de la direction			1		1			
	Gestion et formation du personnel			2	1	1			
	Comptabilité et Budget			1		1			
	Coordination relations internationales								
	Procédures de travail, Audit interne	1		1					
	Affaires juridiques		1						
	Cellule relations publiques	1		1		1			
	Cellule Informatique		1		1		2		
	Entité mobile				7	1			Chef + adjoint OPJ
	Services centraux (fonctionnel et conceptuel)	Service de la nature	5		3	3	1	2	
Service des forêts		4		2	2	1	2		
Services régionaux (opérationnel)	Arrondissement 1	2		2	4	2			
	Arrondissement 2	2		2	4	2			
	Arrondissement 3	2		2	4	2			
	Arrondissement 4	2		2	4	2			
	Arrondissement 5	2		2	4	2			
Triages					65				13 triages/arrondissement
Besoin en personnel		24	2	22	99	18	6	0	171

Carrières Postes	Supérieure		Moyenne Rédacteur	Préposé	Inférieure			Fonctions/remarques
	Ingénieur	Attaché			Exp. adm.	Exp. tech.	Cant.	
Personnel Loi-cadre 1973-1989	18+2	0	13,0	85	5	8	10% P F = 8,5 = 9	= total de 140 postes
dans la carrière	20	0	12,5	0	1	8	3	
employés et autres carrières effectuant un travail similaire	3	0	2,5	78	6,5	0	1	
Effectif actuel	employés S		2 employés D + 0,5 employé D	77 préposés + 1 agent détaché de la Police GD	employés B1		1 HC	
TOTAL	23	0	15,0	78,0	7,5	8	4	135,5
Personnel supplémentaire à prévoir	1	2	7,0	21,0	10,5	-2	-4	35,5

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 €

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

TITRE Ier

Dispositions générales

Ad Article 1er.

L'article 1er définit la dénomination de la nouvelle administration et la place sous l'autorité du membre du Gouvernement qui a l'environnement dans ses attributions.

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. Elle est concise et permet une traduction dans les autres langues nationales.

Ad Article 2.

L'article 2 définit la mission générale de l'administration de la nature et des forêts.

Cette mission 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 et au code d'instruction criminelle;

- tous les autres lois et règlements par lesquels compétence est attribuée à l'administration des Eaux et Forêts.

Cette mission est exercée en étroite coopération avec les autres acteurs au niveau national, régional et communal.

Par rapport à la loi-cadre actuelle, la formulation des différents points de cette mission a été simplifiée pour ne retenir que les notions fédératrices telles que 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. La notion de protection englobe ici tous les aspects de protection, de conservation, de restauration, de suivi et d'étude de l'environnement naturel. La notion de gestion durable englobe une gestion à la fois économique, sociale et environnementale du milieu. Pour la forêt, on utilise le terme de „gestion forestière durable“ tel qu'arrêté au niveau des Conférences Ministérielles pour la Protection des Forêts en Europe. La notion de sensibilisation englobe tous les aspects d'information et d'éducation du public.

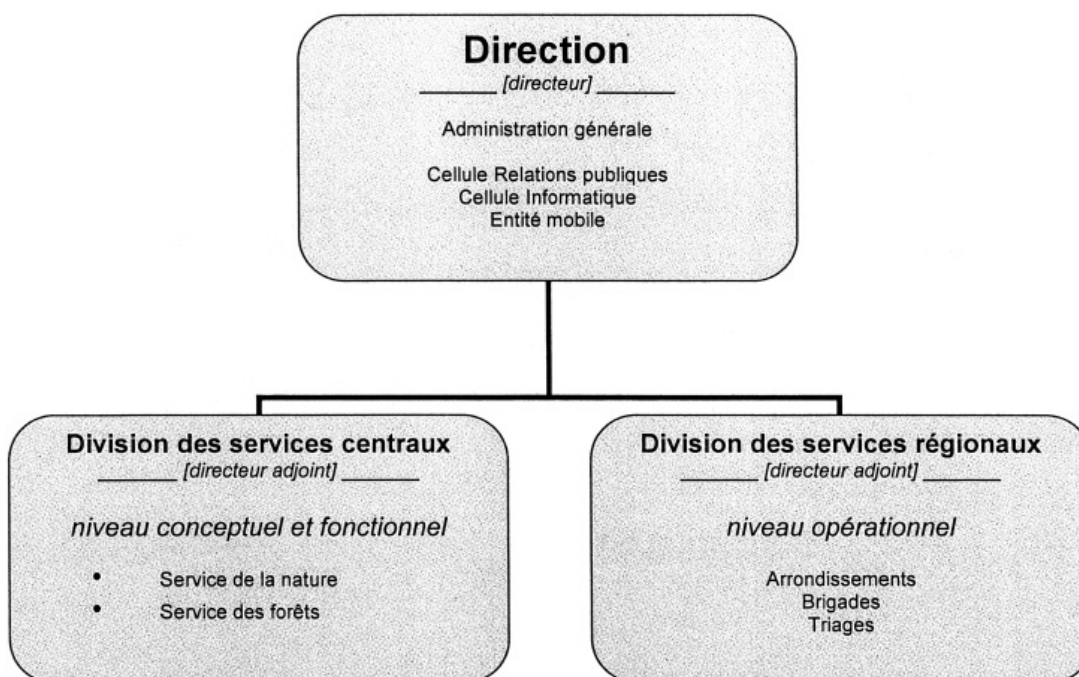
Les aspects de cette mission générale sont décrits plus en détail dans les attributions des différents services de l'administration.

On constate qu'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. Les aspects concernant les ressources piscicoles ne font plus partie de la mission de l'administration, à l'exception de la mission de police de la pêche.

Ad Article 3.

L'article 3 décrit la structure de l'administration.

La structure de l'administration 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 oeuvre (division des services régionaux ayant leurs attributions dans le domaine opérationnel). Cette double ligne permet à la fois de tenir compte des spécificités des milieux ou des fonctions et d'assurer une mise en oeuvre intégrée sur le terrain (voir schéma ci-dessous).



Les tâches de la division des services centraux ayant leurs attributions dans le domaine conceptuel et fonctionnel regroupent tous les travaux spécialisés qui sont réalisés de façon centralisée. Une partie essentielle du travail de cette ligne consiste à réaliser des concepts et des planifications sur lesquels se base le travail des acteurs de terrain. Les autres tâches concernent les études, les monitorings, les relations publiques et les dossiers à caractère national.

Les tâches de la division des services régionaux ayant leurs attributions dans le domaine opérationnel regroupent tous les travaux de mise en oeuvre 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.

La division des services centraux ayant leurs attributions dans le domaine conceptuel et fonctionnel est organisée selon la spécialité du milieu. En effet, la nouvelle administration se positionne très clairement dans une logique de gestion durable. Ses activités intègrent les aspects de protection, les aspects de production et les aspects sociaux. Pour respecter ce principe, les services centraux de la ligne conceptuelle et fonctionnelle sont organisés selon le milieu naturel concerné, à savoir le milieu ouvert et le milieu forestier. Cette structure est basée sur des acquis qui ont fait leurs preuves au sein des services centraux de l'administration.

La division des services régionaux ayant leurs attributions dans le domaine opérationnel est organisée selon un découpage hiérarchique à trois niveaux du territoire, à savoir les arrondissements, les brigades et les triages. Ils mettent en oeuvre les missions générales et spécifiques de l'administration au niveau régional et local et assurent la surveillance du milieu naturel. Ils s'occupent aussi bien des aspects de production, en forêt notamment, que de la protection de la nature, des paysages et de la biodiversité ainsi que de l'information et de la sensibilisation du public et des acteurs des milieux naturels.

Chaque arrondissement est subdivisé en un certain nombre de brigades et de triages. Les triages constituent la division territoriale et administrative élémentaire de l'administration pour la mise en oeuvre des missions sur le terrain.

Cette structure de l'administration est logique et transparente pour la répartition des tâches. Elle permet de créer des entités de taille raisonnable comprenant un personnel suffisant pour assurer un service continu. Elle est stimulante pour le personnel interne qui dispose d'une hiérarchie claire. Elle est aisée à appréhender pour les organismes et les particuliers s'adressant à l'administration.

Ad Article 4.

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

(1) 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: recrutements, contrats de travail, gestion des carrières, organisation des examens de carrière, formations initiales et continues, vêtements professionnels (uniformes), décorations honorifiques, etc.; ces aspects ont pris une grande ampleur suite à la reprise en 2004 des 300 ouvriers de l'administration sous le statut des ouvriers de l'Etat;
- l'établissement des budgets en collaboration étroite avec les différents services, ainsi que le contrôle du budget et la coordination des opérations comptables.

Les nouvelles attributions de la direction sont:

- les affaires juridiques pour conseiller les acteurs de l'administration en matière de droit de l'environnement, des forêts et de la chasse, de droit administratif et de droit de travail;
- le monitoring et l'audit administratif des procédures de travail (y compris la communication interne), en vue de leur amélioration continue.

Ces nouvelles attributions sont essentielles d'une part pour améliorer le traitement de nombreux dossiers qui accusent souvent des retards suite à un manque de conseil juridique et d'autre part pour faire face à une demande croissante de certification de procédures.

Les attributions dans le domaine des relations publiques sont renforcées et organisées au sein d'une entité dénommée „Cellule Relations publiques“. Cette cellule de la direction est destinée à soutenir et

à coordonner les actions des autres services dans le domaine de la sensibilisation du public, quelque soit le milieu concerné. Elle centralise les compétences en matière de communication, sensibilisation, éducation et publications. Elle intervient comme appui des acteurs de terrain pour l'organisation d'actions de sensibilisation ou d'éducation du public. Elle centralise aussi les compétences dans le domaine des publications. Elle aide les autres services à communiquer avec le public et à l'informer. Elle conseille les autres services pour leur permettre de présenter au mieux un contenu donné à un public visé.

Un représentant de cette cellule, spécialisé en communication, assure une fonction de porte-parole de l'administration, qu'il représente vis-à-vis des médias. Ce fait contribue à protéger les agents de l'administration contre les pressions médiatiques extrêmes et à augmenter la cohérence de messages qu'elle porte vers l'extérieur.

Les autres attributions ayant déjà fait l'objet d'une réorganisation récente sont:

- les compétences informatiques de l'administration;
- la prévention en rapport avec les prescriptions légales et réglementaires.

Ces attributions ont été organisées sous forme de cellules spécialisées séparées sous l'autorité du directeur afin de pouvoir agir de façon autonome par rapport aux autres services de l'administration. Ces deux cellules sont déjà opérationnelles, mais n'ont jamais été formalisées.

La „Cellule Informatique“ regroupe les compétences informatiques de l'administration, grâce à un personnel spécialisé qui gère et sécurise le parc informatique de l'administration (matériel, logiciels, licences, ...), qui assure les développements informatiques propres à l'administration et qui crée et entretient les bases de données alimentées et utilisées par les différents services de l'administration. La cellule informatique a également pour mission de former, d'aider et de conseiller les acteurs de l'administration dans l'utilisation de l'outil informatique. Elle travaille en étroite collaboration avec le Centre Informatique de l'Etat.

L'„Entité mobile“ veille au respect de la législation en matière de protection de la nature, de la forêt et de la chasse. Elle est sous l'autorité directe du directeur, ainsi que sous celle du Procureur général. Elle peut aussi être chargée du contrôle de procédures et de dossiers lorsque le contrôle est demandé par le directeur ou requis par un organisme extérieur sur base d'une convention ou d'une obligation légale.

(2) (3) Les points 2 et 3 décrivent les attributions des services centraux de la ligne conceptuelle et fonctionnelle:

- le service de la nature,
- le service des forêts.

Ces services centraux élaborent les bases du travail des acteurs de terrain: une partie essentielle de leur travail consiste à réaliser des concepts et des planifications sur lesquels se basent l'action des acteurs de terrain, c'est-à-dire les services opérationnels. Comme ils sont spécialisés selon le type de milieu et non pas selon l'antagonisme classique entre protection et production, ils peuvent intégrer, dès le départ, aussi bien les considérations de protection de la nature que celles liées à la production, dans les concepts et planifications qu'ils élaborent pour 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 (Plan national concernant la protection de la nature, Programme forestier national);
- l'élaboration de concepts, de stratégies et de plans d'actions (protection des espèces et des habitats, protection et restauration des paysages, gestion forestière durable, filière forêt-bois, équilibre gibier milieu, ...) et leur suivi;
- la planification à moyen et à long terme (plan de gestion des zones protégées, plan espèces et habitats, plan d'aménagement des forêts, plan cynégétique, ...);
- le monitoring du milieu et des espèces liées (cadastre des biotopes, inventaire phytosanitaire, Inventaire Forestier National, dégâts de gibier, espèces menacées, ...);

- 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.

Chaque service met en oeuvre les disciplines techniques adéquates pour mener à bien ces attributions. Ces disciplines sont notamment la cartographie d'aptitude stationnelle, la photogrammétrie, la géodésie.

Ces services gèrent, dans leur milieu spécifique, les 3 volets du développement durable (économie, écologie et aspects sociaux). Cette intégration des 3 piliers du développement durable au sein de chaque service devrait permettre l'élaboration de concepts complets de développement durable pour chaque milieu et l'équilibrage „à la source“ des conflits d'intérêts.

Dans l'optique de l'adoption d'une nouvelle législation sur la chasse plus proche de la nature, les tâches conceptuelles et fonctionnelles en matière de protection et de gestion des ressources cynégétiques ont été incluses dans le service de la nature.

(4) Les attributions des arrondissements résultent de la fusion des cantonnements forestiers et des arrondissements conservation de la nature.

Les arrondissements organisent la gestion durable des ressources naturelles dans la pratique, sur le terrain. Ils s'occupent aussi bien de la production de ressources naturelles (bois) que de la protection de la nature, des paysages, de la biodiversité et des ressources naturelles, ainsi que de l'information et de la sensibilisation du grand public et des acteurs des milieux naturels (agriculteurs et propriétaires forestiers privés), notamment dans les centres d'accueils régionaux de l'administration.

Les arrondissements mettent en oeuvre les missions générales et spécifiques de l'administration au niveau régional. Ils dirigent les triages et assurent la gestion courante des ouvriers forestiers qui sont affectés aux arrondissements.

Ils organisent la gestion de zones protégées et des forêts soumises au régime forestier à l'aide de plans de gestion annuels qu'ils élaborent sur base des documents conceptuels et de planification à moyen et à long terme qui leur sont mis à disposition par les services de la ligne fonctionnelle et conceptuelle. Ils font état, le cas échéant, des problèmes rencontrés lors de la mise en oeuvre des documents et conseils qui leur sont fournis par ces services.

Le chef de l'arrondissement élabore, en concertation avec le responsable de la ligne opérationnelle et les responsables des triages, les programmes de travail de ces derniers. Il en assure également le suivi et fournit une assistance, en cas de besoin. Il agit sous l'autorité directe du responsable des services opérationnels.

Le chef de l'arrondissement est encadré d'un staff administratif pour la gestion de son travail administratif. Il est en outre aidé par des agents techniques à missions régionales qui assument un rôle de support du chef de l'arrondissement qu'ils assistent dans la coordination et dans le traitement de dossiers. Ils peuvent avoir des spécialisations différentes en fonction des particularités des différents arrondissements (forêt privée, gestion de milieux ouverts protégés, accompagnement de projets de remembrement agricoles, viticoles, forestiers). En outre, ils se substituent aux agents techniques des triages pour traiter des dossiers d'importance régionale en collaboration avec les triages concernés.

Nonobstant leur affectation à un arrondissement, à une brigade ou à un triage, les ingénieurs et les techniciens diplômés de ces entités territoriales ont compétence de police sur toute l'étendue du territoire national en vue de rechercher et de constater les infractions réprimées par les lois et règlements dans la limite des missions et attributions de l'administration.

Les brigades et les triages ont les attributions suivantes:

- Ils sont chargés de la mise en oeuvre sur le terrain des missions et attributions de l'administration au niveau de la brigade et du triage.
- Ils réalisent la gestion de zones protégées et des forêts soumises au régime forestier, sur base des programmes de travail élaborés en concertation avec le supérieur hiérarchique de l'arrondissement.
- Ils réalisent l'instruction des dossiers d'autorisation, de subvention et d'estimation des dégâts de gibier.
- Ils assument, le cas échéant, la gestion des structures d'accueil du public sur leur territoire et notamment les 6 grands Centres d'Accueil de l'administration.

- Ils fournissent les données de base de leur gestion, ainsi que d'autres données demandées par les services conceptuels et fonctionnels, sur base des instructions techniques fournies par ces derniers et après validation par le chef de l'arrondissement.
- En collaboration avec l'arrondissement, ils informent en retour les services conceptuels et fonctionnels quant à l'utilité, la pertinence et l'efficacité des documents de planification et d'instructions techniques qui sont mis à leur disposition par ces services, et proposent le cas échéant, des améliorations.
- Ils assurent une mission de surveillance en matière de respect de la législation. En cas d'infraction constatée, ils dressent directement un procès-verbal. Ils peuvent se faire donner main-forte par les membres de l'Entité mobile, respectivement les autres représentants des forces de l'ordre.
- Ils encadrent les ouvriers forestiers dans l'exécution des travaux à réaliser et assurent la comptabilité des prestations réalisées.
- Ils encadrent les stagiaires en cours de formation initiale.
- Ils prennent à l'égard des animaux dangereux ou blessés toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à leur divagation, respectivement les agonir de leurs souffrances. Ils peuvent se faire donner main-forte par les membres de l'Entité mobile, respectivement les autres instances compétentes.

Le responsable du triage est sous l'autorité directe du chef de l'arrondissement. Les triages sont regroupés par deux, trois ou quatre en brigades afin d'assurer la reprise en cas de congé et de maladie et en vue d'organiser des travaux communs requérant plusieurs personnes (martelage, constatations de dégâts, ...). Leurs relations avec les autres triages et avec les agents techniques à missions régionales sont de nature fonctionnelle.

(5) Sans commentaire.

(6) Sans commentaire.

TITRE II

Personnel

Ad 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: A) la division des services centraux ayant leurs attributions dans le domaine conceptuel et fonctionnel, chargés de la planification, de la conception et du soutien fonctionnel, et B) la division des services régionaux ayant leurs attributions dans le domaine opérationnel, qui sont chargés de la réalisation des travaux et des projets sur le terrain. La répartition des tâches de direction par division est nécessaire pour assurer un bon échange transversal d'information basé sur une hiérarchie claire entre le niveau conceptuel et le niveau opérationnel.

Les audits „Basler & ERSA“ et „Etudes & Formation“ avaient mis en exergue un manque flagrant de communication et de coopération entre les services centraux et les services extérieurs de l'administration. Dans sa recommandation No 7, l'audit „Etudes & Formation“ avait proposé de solutionner ce problème par la conception d'une structure en double ligne ce qui est reflété dans les dispositions concernant la structure (voir commentaire de l'article 3). Pour pouvoir fonctionner, chaque ligne (intitulée „division“ dans le projet de loi) nécessite une direction forte qui ne peut être assurée que par le niveau de directeur-adjoint.

La création d'un 2ème poste de directeur adjoint est donc pleinement justifiée pour permettre le fonctionnement de la double ligne. Ceci permet un échange équitable et une bonne collaboration entre les deux divisions, c'est-à-dire les services centraux en charge des concepts et de la planification et les services régionaux et locaux en charge de l'exécution sur le terrain.

De plus, la création d'un 2ème poste de directeur adjoint est aussi justifiée par le nombre élevé d'agents (plus de 400) à administrer.

Ad Article 6.

L'article 6 décrit le cadre de l'administration comprenant les carrières et les grades.

A. Ce point énumère les grades dans les différentes carrières prévues pour l'administration.

1. Dans la carrière supérieure de l'administration, outre la carrière de l'ingénieur qui existait déjà, il est prévu 2 nouvelles carrières, celle de l'attaché de gouvernement et celle du chargé d'études-informaticien.

1.1. La carrière de l'attaché de gouvernement est motivée par la nécessité de créer une cellule juridique dans l'administration. Ce poste est prévu afin d'assurer le suivi juridique des dossiers administratifs ou techniques. Les lois-cadres précédentes n'avaient pas prévu ce poste de juriste. Or, au courant des dernières années, il s'est avéré que l'exécution de certains dossiers sensibles requiert l'assistance d'un consultant juridique en raison des implications entre secteurs et de la complexité législative grandissante, surtout dans le domaine environnemental.

1.3. La carrière du chargé d'études-informaticien est motivée par la création en 2005 d'une cellule informatique dans l'administration. Cette cellule a été mise place en 2005 et gère l'ensemble du système informatique de l'administration en collaboration avec le Centre Informatique de l'Etat. Elle occupe une position stratégique dans le développement et la maintenance de nombreuses procédures de l'administration. Un fonctionnaire de la carrière supérieure du chargé d'études-informaticien coordonnera la conception et l'élaboration des applications informatiques, la maintenance des applications, la sécurité du système, ainsi que toutes les autres missions ayant trait à l'informatique.

2. Sans commentaire.

3.

3.1. 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.

Une revalorisation de cette carrière semble cependant indispensable dans les prochaines années pour différentes raisons.

Au cours des vingt dernières années, la formation dans la carrière du préposé forestier a subi d'importantes modifications:

- IVème promotion-Xème promotion: 3 années postprimaires suivies de 3 années de service militaire
- XIème promotion-XVIème promotion: 5 années postprimaires suivies d'une formation de 5 années à l'école forestière (inclus un service militaire de 3 années)
- XVIIème promotion et suivantes (2004): diplôme luxembourgeois de fin d'études du régime de la formation de technicien dans la division agricole, section environnement naturel de l'enseignement secondaire technique (règlement grand-ducal du 15 octobre 2003 déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion du personnel de la carrière du préposé des Eaux et Forêts de l'administration des Eaux et Forêts).

Les préposés forestiers, par leur formation pluridisciplinaire, sont représentés dans tous les services extérieurs et intérieurs de l'administration réformée. La revalorisation de carrière constituerait l'acte concluant les diverses décisions gouvernementales qui ont mené à l'abolition de l'ancien régime de formation interne, pour créer la filière du technicien de l'environnement au sein de l'enseignement secondaire technique.

Une revalorisation permettrait d'affirmer sa position et de consolider les actions des agents responsables de la mise en oeuvre de la volonté politique dans le domaine de l'environnement naturel.

Une revalorisation de la carrière répondrait aux conclusions formulées dans le rapport final de l'audit organisationnel de l'administration des Eaux et Forêts du 30 juin 2001. L'auditeur remarque en effet sub. 11.1: „La complexité, la diversité et la multitude des missions, des tâches et responsabilités du préposé, ainsi que le profil des compétences nous amène à conclure que le travail assuré quotidiennement par le préposé forestier se situe au niveau du technicien forestier ou mieux, technicien de l'environnement. Il semble donc indiqué de revoir le statut du préposé forestier ...“.

La mise en oeuvre des Directives Européennes tels que Natura2000, Directive Habitat, Plan d'action européen „Forêt“, ainsi que les résolutions de la Conférence ministérielle concernant la protection des Forêts en Europe revendiquent un niveau de formation élevé des agents responsables de la gestion des milieux naturels.

B. Sans commentaire.

C. Sans commentaire.

Ad Article 7.

Sans commentaire.

Ad Article 8.

(1) Sans commentaire.

(2) Cette disposition qui existait déjà dans l'ancienne loi, doit permettre aux grands propriétaires de forêts soumises au régime forestier (communes et établissements publics) de formuler un avis à l'attention du Ministre qui nomme les préposés de la nature et des forêts en charge d'un triage.

(3) Cette disposition est motivée par la nécessité de préserver le caractère avant tout technique de l'administration. Il semble en effet indispensable de se prévaloir d'une formation scientifique dans le domaine de la nature (bio-ingénieur, biologiste, ...) et de maîtriser les missions sur le terrain pour assurer une prise de décision adéquate à la tête de l'administration ou d'un de ces services.

(4) Cette disposition complète l'article 17 de la loi du 7 avril 1909 sur la réorganisation de l'administration des eaux et forêts pour permettre une assermentation des préposés de la nature et des forêts (gardes forestiers) pour l'ensemble du territoire national au même titre que les directeurs et les ingénieurs (gardes généraux). En effet, la rotation de ce personnel qui représente plus de 50% des effectifs hors ouvriers de l'administration, est importante ce qui entraîne une lourdeur administrative importante quant aux procédures d'assermentation. De plus, en cas de remplacement d'un collègue dans un triage voisin, cette disposition permettrait au remplaçant d'effectuer pleinement sa mission de police.

Ad Article 9.

L'article 9 fixe les modalités de remboursement des frais de gestion et de surveillance des forêts (1) (salaires des ingénieurs et des techniciens diplômés en charge des arrondissements et des triages), ainsi que les frais des ouvriers (2) affectés aux arrondissements.

(1) La révision du calcul des frais de gestion 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 concernées, à savoir les préposés des triages et les ingénieurs des arrondissements, n'est plus en adéquation avec la répartition des tâches réellement effectuées.

Finalement, alors que l'UE 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.

En outre, dans un souci de simplification administrative, il est proposé d'arrêter les frais de gestion et de surveillance par arrêté ministériel et non plus par règlement grand-ducal.

(2) Suite à la reprise des ouvriers forestiers de l'administration des eaux et forêts sous le régime des ouvriers de l'Etat en 2004, l'article 45 de la loi du 19 décembre 2003 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2004 avait introduit une modification de l'article 12 de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des eaux et forêts. Le texte prévu dans le paragraphe de ce nouveau projet de loi reprend cette disposition et la complète en ce qui concerne la procédure à appliquer pour arrêter les frais annuels des ouvriers.

TITRE III

Dispositions modificatives

Ad Article 10.

Il est proposé de changer le code d'instruction criminelle pour garantir une exécution adéquate des missions de police de l'administration de la nature et des forêts. Depuis le 1er mai 1996, un officier de la police judiciaire du corps de la police est détaché auprès de l'administration des eaux et forêts pour diriger la brigade mobile de l'administration. En 2005, cette entité a été rattachée à la direction sous l'intitulé „entité mobile“ afin de prendre en charge la prévention et la répression en rapport avec les prescriptions légales et réglementaires de tous les domaines de l'administration sur l'ensemble du territoire national. La modification proposée doit permettre de sécuriser ce poste au sein même de l'administration de la nature et des forêts. A cet effet, la qualité d'officier de la police judiciaire est réservée au chef et à l'adjoint de cette entité mobile de la direction 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 de la présente loi-cadre.

TITRE IV

Dispositions finales

Ad Article 11.

Sans commentaire.

Ad Article 12.

Sans commentaire.

Ad Article 13.

Sans commentaire.

TITRE V

Dispositions abrogatoires

Ad Article 14.

Sans commentaire.

PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL
déterminant le nombre et la composition des arrondissements
de l'administration de la nature et des forêts

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau;

Vu l'article 4 (6) de la loi du ... portant création de l'administration de la nature et des forêts;

Vu les avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics et de la Chambre d'Agriculture;

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Environnement, de Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Art. 1er. Les arrondissements de l'administration de la nature et des forêts sont fixés au nombre de cinq. Ils sont dénommés:

1. Arrondissement Nord
2. Arrondissement Centre-Est
3. Arrondissement Centre-Ouest
4. Arrondissement Est
5. Arrondissement Sud

Les limites territoriales des arrondissements de l'administration de la nature et des forêts sont arrêtées conformément au relevé annexé des communes qui fait partie intégrante du présent arrêté.

Art. 2. Chaque arrondissement comprend au minimum deux fonctionnaires de la carrière supérieure de niveau master en sciences naturelles, deux fonctionnaires de la carrière moyenne, et six fonctionnaires de la carrière inférieure, dont quatre préposés de la nature et des forêts.

Art. 3. Notre Ministre de l'Environnement et Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

*

ANNEXE

**Composition des arrondissements de l'administration
de la nature et des forêts**

1. Arrondissement NORD: commune de

Boulaide
Clervaux
Consthum
Esch-sur-Sûre
Eschweiler
Goesdorf
Grosbous
Heiderscheid
Heinerscheid
Hoscheid
Hosingen
Kiischpelt
Lac Haute-Sûre
Mertzig
Munshausen
Neunhausen
Rambrouch
Troisvierges
Wahl
Weiswampach
Wiltz
Wincrange
Winseler

2. Arrondissement CENTRE-EST: commune de

Beaufort
Bech
Berdorf
Bettendorf
Bourscheid
Consdorf
Diekirch
Echternach
Ermsdorf
Erpeldange
Ettelbruck
Feulen
Fischbach
Heffingen
Larochette
Medernach

Nommern
Putscheid
Reisdorf
Rosport
Schieren
Tandel
Vianden
Waldbillig

3. Arrondissement CENTRE-OUEST: commune de

Beckerich
Berg
Preizerdaul
Bissen
Boevange-s-Attert
Ell
Garnich
Hobscheid
Kehlen
Koerich
Kopstal
Lintgen
Lorentzweiler
Mamer
Mersch
Redange
Saeul
Septfontaines
Steinfort
Steinsel
Tuntange
Useldange
Vichten
Walferdange

4. Arrondissement EST: commune de

Betzdorf
Biwer
Bous
Burmerange
Contern
Dalheim
Flaxweiler
Grevenmacher
Junglinster
Lenningen
Manternach

Mertert
Mompach
Mondorf-les-Bains
Niederanven
Remerschen
Remich
Sandweiler
Schuttrange
Stadbredimus
Waldbredimus
Wellenstein
Wormeldange

5. Arrondissement SUD: commune de

Bascharage
Bertrange
Bettembourg
Clemency
Differdange
Dippach
Dudelange
Esch-sur-Alzette
Frisange
Hesperange
Kayl
Leudelage
Luxembourg
Mondercange
Petange
Reckange-sur-Mess
Roeser
Rumelage
Sanem
Schifflange
Strassen
Weiler-la-Tour