

N° 6865³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI**portant réorganisation de l'Administration de l'environnement**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(24.11.2015)

Par dépêche du 16 juillet 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, qui a été élaboré par le ministre de l'Environnement.

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

Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectives des 6 octobre 2015 et 22 octobre 2015.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'Administration de l'environnement a été créée par la loi du 27 novembre 1980 ayant pour objet la création d'une administration de l'environnement. Cette loi a été modifiée à maintes reprises en vue d'adapter l'administration à l'évolution de ses missions.

Le projet sous avis est censé mettre en place un certain nombre de dispositions devant permettre de réorganiser l'Administration de l'environnement et d'abroger la loi précitée du 27 novembre 1980. L'article 2 du projet de loi est ainsi destiné à reformuler les attributions de l'administration en fonction de la nouvelle organisation exposée dans tous ses détails à l'endroit de l'exposé des motifs. Les raisons qui sont à l'origine de cette réorganisation sont plus amplement exposées au chapitre 4 de l'exposé des motifs. Toute une démarche de consultation a précédé l'élaboration du nouvel organigramme: intégration du personnel par l'intermédiaire d'une large consultation, d'informations régulières, d'entretiens personnels et finalement par la mise en place d'un groupe de suivi. Deux audits externes (*Umweltbundesamt* de la République d'Autriche pour le volet thématique et la société PFK/Deloitte pour le volet organisationnel) ont accompagné le processus d'élaboration.

Ce n'est cependant pas le projet sous avis qui détermine l'organisation de l'administration, étant donné qu'il se limite, d'une part, à reformuler les attributions sans préjudice des attributions légales conférées à l'administration par le biais d'autres textes réglant la même matière et sans invoquer l'organisation de ces attributions en termes de services, voire unités à créer, et, d'autre part, à mettre en place les dispositions légales nécessaires pour organiser la gestion de l'administration.

Conformément à l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, l'organisation détaillée de l'administration est confiée au directeur qui „*établit les détails d'organisation par le biais de l'organigramme*“.

Le Conseil d'État entend analyser en détail les missions et attributions de l'Administration de l'environnement, en particulier à la lumière de celles des deux autres administrations se trouvant également sous l'autorité du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions.

Selon les auteurs, l'Administration de la nature et des forêts est en charge de l'environnement naturel, alors que l'Administration de la gestion de l'eau est en charge de la protection de l'eau. L'Administration de l'environnement, quant à elle, a pour mission, selon le libellé de l'article 1^{er} du projet sous avis, „*de promouvoir de façon intégrée et d'assurer durablement et à un niveau élevé la protection de l'envi-*

ronnement et la qualité de vie de l'homme dans son environnement". Le libellé y relatif dans la loi précitée du 27 novembre 1980 énonce que „l'administration a pour mission d'assurer la protection de l'environnement en vue d'une meilleure qualité de vie de l'homme dans son milieu". Les auteurs ont donc opté pour l'ajout d'un certain nombre d'adjectifs rendant plus complexe la tâche à assumer.

Du côté des attributions lui permettant de remplir cette mission, la formulation ne correspond plus à celle prévue à l'endroit de l'article 2 de la loi précitée du 27 novembre 1980. Le commentaire des articles reste muet quant à la signification de chacune des onze nouvelles attributions formulées. Il faut consulter le chapitre 7 de l'exposé des motifs pour en savoir davantage. Ainsi par exemple, l'attribution énoncée au point 2 de l'article 2 qui se lit „la promotion et la gestion des mécanismes de participation volontaire" est expliquée à l'exposé des motifs par le bout de phrase „tels que les systèmes de certifications environnementales". Il s'agit donc vraisemblablement de dispositifs incitant les utilisateurs sur base „volontaire" à participer activement à la protection de l'environnement tout en mettant en place un processus de certification. Cet exemple montre que le libellé proposé n'est pas autosuffisant pour faire savoir au lecteur ce qu'il faut comprendre par „attribution particulière". Tel est le cas pour la plupart des libellés, et le Conseil d'État invite les auteurs à procéder à une reformulation en vue d'une meilleure compréhension et d'une concrétisation des attributions respectives.

Par ailleurs, à la lecture de ces attributions, le Conseil d'État renvoie à son avis du 14 mars 1989 relatif au projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'Administration des eaux et forêts (doc. parl. n° 3147¹) où il avait rendu attentif aux problèmes risquant de survenir par la démultiplication 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'État estime indispensable que soient mieux précisées et délimitées 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'État 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." Ces considérations gardent encore aujourd'hui toute leur pertinence et ont encore été confirmées par la mise en place de l'Administration de la gestion de l'eau dont certaines attributions risquent également d'être soumises à concurrence.

À titre d'illustration des propos du Conseil d'État, l'Administration de l'environnement aura comme attribution, par le biais du projet de loi sous avis, „la sensibilisation, la formation, l'information et le conseil en matière d'environnement des différents acteurs de la société". L'Administration de la nature et des forêts est chargée entre autres de „la sensibilisation du public en matière de protection de la nature et des forêts", alors que l'Administration de la gestion de l'eau est responsable „d'assurer l'information du public et d'encourager toute initiative en matière de gestion durable de l'eau" et „d'étudier les problèmes concernant la gestion et la protection de l'eau". Par conséquent, trois administrations s'occupent parallèlement de la sensibilisation du public en matière de protection de notre espace naturel décrit tantôt par les termes „environnement", „nature et forêts", voire „eau".

Un autre domaine de compétences qui risque de produire des intersections de compétences est celui des pouvoirs de police. L'Administration de l'environnement aura comme attribution par le biais du projet sous avis „la surveillance et le contrôle de l'application des prescriptions légales, réglementaires et administratives et l'exercice de la police y relative", alors que l'Administration de la nature et des forêts a pour attribution „la surveillance et la police en matière de la protection de la nature, des forêts, de chasse et de pêche." L'Administration de la gestion de l'eau quant à elle est chargée „de veiller à l'observation des dispositions légales, réglementaires et administratives en matière de gestion et de protection de l'eau et d'exercer la police y relative". Ici encore, le domaine de compétences de l'Administration de l'environnement aura à première vue des interférences avec ceux de l'Administration de la gestion de l'eau et de l'Administration de la nature et des forêts.

Il paraît aux yeux du Conseil d'État que les „trois piliers" de la protection de l'environnement ne se distinguent pas de façon fondamentale par les attributions inscrites dans les libellés y relatifs de leurs lois organiques respectives. Les obligations concrètes et distinctes leurs sont conférées par d'autres textes de loi. Aux fins de rendre l'action en matière de protection de l'environnement (au sens

large) plus transparente, il y aurait lieu de préciser davantage les attributions dans le cadre des lois organiques, l'alternative étant la création d'une seule administration de l'environnement englobant les „trois piliers“ existants.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE SUR LE TEXTE EN PROJET

Tant l'exposé des motifs que le commentaire des articles et la fiche financière joints au projet de loi portent sur l'avant-projet. Le Conseil d'État suppose qu'il ne peut s'agir que d'une erreur matérielle, étant donné que les documents préparatoires des textes normatifs au sujet desquels il est appelé à se prononcer lui sont soumis au stade de projets.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé et article 1^{er}

L'intitulé se réfère à la „réorganisation“ de l'Administration de l'environnement, tandis que l'article 1^{er} entend „*instituer*“ une telle administration. Cependant, le terme communément utilisé dans les textes réglant la même matière est celui de „création“. Or, dans le cadre du projet de loi sous avis, une telle „création“ n'est pas de mise, étant donné que l'Administration visée existe déjà. Il y a donc lieu de s'inspirer utilement du libellé de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 3 août 2010 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées et abrogeant la loi du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées.

Par ailleurs, le Conseil d'État ne perçoit pas la portée normative des expressions „*de façon intégrée*“ et „*durablement et à un niveau élevé*“. En outre, il estime qu'en protégeant l'environnement, l'administration protège *ipso facto* „*la qualité de vie de l'homme dans son environnement*“.

Par conséquent il demande aux auteurs de rédiger comme suit le libellé de l'article 1^{er}:

„**Art. 1^{er}**. L'Administration de l'environnement, dénommée ci-après „administration“, est chargée, dans les limites fixées par les lois et les règlements, de la protection de l'environnement.“

Article 2

L'alinéa 1^{er} de cet article est censé définir les attributions de l'administration „*dans les limites fixées par les lois*“. Le Conseil d'État renvoie pour le reste aux considérations générales et demande par conséquent aux auteurs de reformuler l'alinéa 1^{er} en y apportant la précision nécessaire afin d'identifier clairement les attributions concrètes et propres à l'administration visée, tout en délimitant ces attributions par rapport à celles des autres administrations. Si une telle reformulation n'est pas possible, le Conseil d'État considère que le libellé tel que proposé est trop flou et n'a aucun apport normatif par rapport à la mission déjà définie à l'endroit de l'article 1^{er}.

L'alinéa 2 qui délimite le périmètre des compétences de l'Administration de l'environnement par subsidiarité à ce qui est de l'attribution „*d'autres organes de l'État et des communes*“ confirme les inquiétudes soulevées par le Conseil d'État à l'endroit des considérations générales, c'est-à-dire le fait que les pouvoirs entre les différentes administrations ne sont pas clairement définis.

Par le biais de l'alinéa 3, le législateur énonce à l'adresse de l'administration une obligation de collaboration avec „*les autres administrations de l'État, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics, les associations ainsi que les institutions communautaires et internationales*“. D'une part, le terme „*collaborer*“ est à écarter au profit de celui de „*coopérer*“, et, d'autre part, cette disposition n'a pas sa place dans un texte normatif étant donné qu'elle ne fait que rappeler un principe de bonne administration. L'alinéa 3 est dès lors à supprimer pour être superfétatoire.

Au vu des observations qui précèdent, l'article 2 est à supprimer.

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

En ce qui concerne l'assistance par „deux“ directeurs adjoints, le Conseil d'État renvoie aux observations faites à l'endroit de l'article 6.

Le début de phrase „Lors de ses absences ...“ est à remplacer par „En cas d'empêchement ...“.

Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

À l'alinéa 1^{er}, se référer aux „différentes unités“ n'est pas clair et précis aux yeux du Conseil d'État. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 mars 2015 portant modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (doc. parl. n° 6457), les détails d'organisation n'ont plus leur place dans un texte législatif étant donné que, d'après l'article 2 de la loi précitée du 25 mars 2015, c'est au directeur qu'est confiée l'organisation de l'administration. Le Conseil d'État propose le libellé suivant:

„**Art. 5.** Le directeur arrête les détails d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'administration.“

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue porte sur le cadre du personnel qui comprend un directeur, et des directeurs adjoints. Or, l'article 4 (3 selon le Conseil d'État), alinéa 2, fixe quant à lui le nombre de directeurs adjoints à „deux“. Le Conseil d'État demande d'aligner l'article sous revue sur les dispositions de l'article 4 en écrivant „deux directeurs adjoints“.

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Depuis la réforme dans la Fonction publique, la détermination des attributions particulières est prévue par l'organigramme à mettre en place par l'administration. Il échet dès lors de limiter le renvoi à un règlement grand-ducal aux seules fins de fixer „*les conditions générales d'admission au service de l'État, les conditions particulières d'études, de formation, d'admission au stage, de nomination et de promotion*“. Le bout de phrase „... qui peut également déterminer les attributions particulières des fonctionnaires.“ est ainsi à supprimer pour être redondant avec la loi précitée du 25 mars 2015.

Articles 8 (7 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État constate que, par le libellé tel que proposé à l'article sous revue, il n'est plus permis à un fonctionnaire issu de l'ancienne carrière moyenne d'atteindre le poste de directeur, celui-ci étant désormais limité aux seuls universitaires. Si l'intention des auteurs est celle d'effectivement limiter le poste de directeur aux seuls universitaires, il faudra alors veiller à ce que la formation universitaire spécifique, dans l'environnement par exemple, soit également déterminée par la loi.

Article 9 (8 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

Articles 1^{er} à 9 (1^{er} à 8 selon le Conseil d'État)

D'un point de vue légistique, il échet d'écrire: „Art. 1^{er}; Art. 2.; etc...“ c'est-à-dire en remplaçant le double-point par un simple point.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 novembre 2015.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Viviane ECKER