

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.**

Avis du Conseil d'Etat

(21 avril 2009)

Par dépêche du 10 octobre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par le ministre de l'Environnement. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le 20 février 2009, en réponse à une demande afférente du Conseil d'Etat, lui ont été communiqués les audits de l'Administration des eaux et forêts qui ont été réalisés par les bureaux *Basler & Ersa* et le document *Etudes & Formation*, datant respectivement du 30 juin 1998 et du 30 juin 2001, et auxquels l'exposé des motifs fait référence.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 24 mars 2009.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a comme objectif d'adapter le rôle de l'Administration des eaux et forêts aux défis actuels en matière de gestion et de protection de la nature et des ressources naturelles. L'administration sera chargée de trois catégories de missions:

- 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.

Il vise en outre une réorganisation de l'administration en question ainsi qu'une augmentation de son personnel.

Le projet de loi sous revue introduit en plus une nouvelle méthode de calcul pour la répartition des frais de gestion et de surveillance des forêts soumises au régime forestier.

L'Administration des eaux et forêts est une des plus anciennes administrations du Luxembourg, instaurée par décret du 15-29 septembre 1791 sur l'administration forestière, applicable à la suite de la création du département des Forêts et complété par l'arrêté du 19 ventôse an X (10 mars 1802) relatif à l'administration des bois communaux ainsi que l'ordonnance royale grand-ducale du 1^{er} juin 1840 sur l'organisation forestière, dont la finalité était d'abord de lutter contre la pénurie du bois et de protéger les forêts. Pendant 64 ans, ce fut la loi du 7 avril 1909 sur la réorganisation de l'administration des eaux et forêts qui fixait le cadre de cette administration; elle fut modifiée par la loi du 4 juillet 1973, elle-même modifiée par les lois du 5 juillet 1989 et du 28 mai 2004. En 2004, elle fut amputée d'une de ses missions principales par la création de l'Administration de la gestion de l'eau.

Le Conseil d'Etat voudrait relever brièvement quelques chiffres qui montrent l'importance capitale de l'Administration des eaux et forêts¹:

34,8% du territoire luxembourgeois sont couverts par des forêts. 44,8% des forêts sont soumises au régime forestier, soit environ 40.000 ha; 32,8% appartiennent aux communes, 10,7% à l'Etat et 1,3% à des établissements publics. L'Administration des eaux et forêts assure actuellement le suivi de 30 réserves naturelles inscrites dans le plan Natura 2000 et gère 4 centres d'accueil.

En 2007, 557 nouvelles demandes d'aides pour mesures forestières ont été adressées à l'Administration des eaux et forêts et le montant total des aides accordées s'est élevé à 4.090.386,61 euros.

L'Administration des eaux et forêts a compétence pour mettre en œuvre les mesures compensatoires prévues par la loi du 27 juillet 1997 autorisant le Gouvernement à procéder à la construction d'une route reliant Luxembourg à Ettelbruck.

Sous la loi actuelle, une autre de ses missions est le suivi de 420 syndicats de chasse et de 600 lots de chasse.

L'administration en question participe également aux conférences européennes sur la protection des forêts en Europe ainsi qu'à la certification² des forêts répondant aux principes de développement durable, définis lors de la Conférence interministérielle d'Helsinki³. Pour le moment, au Luxembourg, trente-et-une communes, un établissement public et l'Etat ont reçu une attestation de participation à la certification régionale. Le

¹ La forêt du Grand-Duché de Luxembourg en bref: Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, Administration des Eaux et Forêts/Service de l'aménagement des bois et de l'économie forestière, 2004.

² sous les écolabels de FSC (Forest Stewardship Council) et PEFC (Programm for Endorsement of Forest Certification schemes)

³ « La gérance et l'utilisation des forêts et des terrains boisés, d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes, aux niveaux local, national et mondial et qu'elles ne causent pas de préjudice aux autres écosystèmes. »

nombre total de propriétaires à y participer s'élève à 82, détenant plus de 28,7% de la surface boisée.

Fin 2007, 136 fonctionnaires et employés et 285 ouvriers forestiers étaient occupés au sein de l'Administration des eaux et forêts. Le projet sous avis prévoit de renforcer cette équipe par 36 unités.

Le coût estimé du projet de loi sous revue est de 2.830.000 euros, représentant pour moitié le coût de personnel supplémentaire et pour l'autre moitié l'effet du nouveau mode de calcul des frais des forêts soumises au régime forestier.

En ce qui concerne les missions confiées à l'Administration des eaux et forêts, le Conseil d'Etat constate qu'il existe des interférences entre ces missions et celles relevant d'autres administrations. Ainsi, l'audit mentionné ci-avant souligne notamment un chevauchement des activités entre l'Administration de l'environnement et l'Administration des eaux et forêts.

Le Conseil d'Etat, dans 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, avait 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 » (*Doc. parl. n° 3147¹*). Ces considérations gardent encore aujourd'hui toute leur pertinence.

Les auditeurs de l'Administration des eaux et forêts abondent dans le même sens et mettent les décideurs politiques devant un choix clair entre la gestion de l'environnement naturel ou la gestion économique des forêts, en précisant que leur préférence va pour une réorganisation « de l'administration des eaux et forêts autour d'une mission principale et précise qui est celle de la gestion de l'environnement naturel, c'est-à-dire de la conservation de la nature, de la gestion des ressources naturelles et du développement durable ». L'action d'une administration en charge de l'environnement naturel comprendrait la conservation et la production des ressources naturelles, la gestion de la fonction sociale du milieu naturel et la fonction de conseiller neutre des communes, associations et personnes privées. Elle agirait par des projets innovateurs propres et, vis-à-vis de tiers, par des incitations sous forme de subventions et par des restrictions sous forme d'autorisations.

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. La multiplication d'autorités de référence ne restera pas sans effet sur le fonctionnement de cette administration.

Examen des articles

Observations préliminaires

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, qui sont à proscrire. Dans le même souci, on écrira à différents endroits du texte « *Administration de la nature et des forêts* » ainsi que « *le ministre ayant dans ses attributions l'Administration ...* ».

Le Conseil d'Etat est en outre d'avis que pour un dispositif se limitant à 14 articles (12 selon le Conseil d'Etat), il y a lieu de faire abstraction des titres.

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article 2 définit les missions de l'Administration de la nature et des forêts; le Conseil d'Etat estime qu'il est superfétatoire d'ajouter « dans les limites des lois et règlements », étant donné qu'il s'agit bien de la loi-cadre de cette administration qui doit donc énumérer de façon précise et limitative ces missions. Comme les premier et dernier tirets ont trait aux missions se dégageant de la loi sur la protection de la nature, le Conseil d'Etat propose de faire uniquement référence à cette loi spéciale. Les autres missions concernent la forêt et elles sont multiples:

- la protection, la surveillance et le contrôle par rapport à toute la surface boisée;
- la sensibilisation du public en matière de protection des forêts;
- la gestion durable de la forêt soumise au régime forestier;
- la promotion d'une gestion forestière durable auprès des propriétaires privés.

La notion de « régime forestier » remonte à l'origine des temps de la législation luxembourgeoise et les dispositions y relatives changent avec les nombreuses modifications ayant trait à la législation sur la forêt. Le Conseil d'Etat recommande vivement aux autorités compétentes de définir

clairement la notion de « régime forestier » et, à l’instar de la législation sur la gestion de l’eau, d’élaborer un texte coordonné sur la gestion de la forêt.

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 voudrait ajouter 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 avait spécifié à l’article 12 portant sur les modifications:

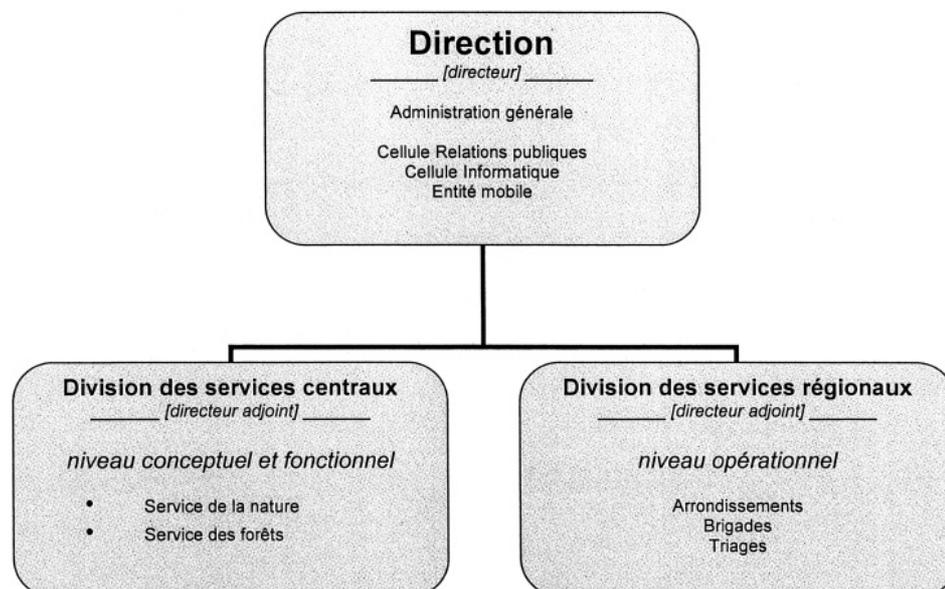
« Administration des eaux et forêts:

- a) A l’article 1^{er}, 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, y inclus tout ce qui relève de la surveillance ou de la compétence de police. Partant, les termes « *et de pêche* » sont à supprimer.

Articles 3 et 4 (3 selon le Conseil d’Etat)

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



Le Conseil d'Etat constate que la direction aura trois cellules spécialisées distinctes: relations publiques, informatique et entité mobile. Le commentaire des articles indique que les deux dernières existent déjà. Pour ce qui est de l'entité mobile, « depuis le 1^{er} 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 ».

Quant au niveau régional, 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 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 général et des propriétaires de forêts privées en particulier.

Le travail concret se fera dans les triages dont le préposé a un rôle clé; sa fonction est décrite avec force détails au chapitre II du règlement grand-ducal du 31 juillet 1995 portant exécution de l'article 27 de la loi du 7 avril 1909 sur la réorganisation de l'Administration des eaux et forêts.

Enfin, 2, 3 ou 4 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; il s'agira d'une collaboration fonctionnelle et non pas d'un niveau hiérarchique intermédiaire, le préposé de chaque triage restant directement placé sous l'autorité du chef de l'arrondissement correspondant.

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 du même article, 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 doit s'opposer formellement à cette dernière 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.

Compte tenu de l'article 2, 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 le Conseil d'Etat, 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, de sorte que l'article 3 se lira 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. »

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a trait au directeur et aux directeurs adjoints. 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* ».

Articles 6 à 8 (5 à 7 selon le Conseil d'Etat)

Les articles sous revue concernent le personnel.

Le Conseil d'Etat fait siennes les remarques de la Chambre des fonctionnaires et employés publics à l'endroit des articles sous examen et recommande en particulier aux auteurs du projet de veiller au redressement de l'alinéa final du paragraphe A de l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat) pour y omettre la carrière du technicien principal et y ajouter celle du brigadier forestier.

A l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat), 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 doit donc s'opposer formellement au libellé proposé, comme étant contraire à la hiérarchie des normes. Partant, le renvoi en bout de phrase est à supprimer.

Article 9 (8 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen 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 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%.

D'un point de vue rédactionnel, il y a lieu de remplacer le sigle « % » par le terme « pour cent ».

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.

Le Conseil d'Etat constate que, par cette disposition, les autorités compétentes avaient donné suite à une critique majeure des auditeurs écrivant que « il y a lieu de constater de fortes déficiences et carences au niveau du cadre légal, du suivi comptable et administratif, des conditions de sécurité et normes au travail (conditions générales de travail,...) en relation avec les ouvriers forestiers » et proposant une amélioration de ces conditions de travail. Au-delà de la question de statut désormais réglée, le Conseil d'Etat souligne l'importance des normes de sécurité à respecter scrupuleusement afin de prévenir au maximum les accidents pouvant se produire dans le cadre des travaux forestiers.

Article 10

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, cet article est à supprimer.

Articles 11 à 13 (9 à 11 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf qu'à l'article 13 (11 selon le Conseil d'Etat) il y a lieu d'écrire *in fine*: « Ces dispositions sortiront leurs effets le 1^{er} janvier de l'année suivant leur publication au Mémorial. »

Article 14 (12 selon le Conseil d'Etat)

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 doit s'y opposer 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, dont l'intitulé sera à adapter en conséquence.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 avril 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer