

Projet de loi

portant réorganisation de l'Administration de la nature et des forêts

Avis du Conseil d'État

(16 mai 2023)

Par dépêche du 19 décembre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

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

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 6 mars et 5 avril 2023.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique a pour objet la réorganisation de l'Administration de la nature et des forêts, ci-après l'« Administration », afin de lui conférer plus de flexibilité organisationnelle par rapport au cadre institué par la loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts.

Tout en étant appuyée par les conclusions d'un audit externe à ce sujet, les auteurs du projet considèrent cette réforme comme nécessaire afin d'adapter l'organisation de l'Administration à des besoins et domaines nouveaux et prévoient, en guise de simplification, l'énumération des attributions de manière générale et non plus par répartition spécifique entre les divers services. De même, il est à noter que la réorganisation envisagée reflète celle de l'Administration de l'environnement telle qu'opérée par la loi du 29 mars 2016 portant réorganisation de l'Administration de l'environnement. Au vu des similitudes de texte constatées, le Conseil d'État reprend ses observations formulées à l'occasion de l'analyse du projet de loi afférent et donne à considérer que ce n'est pas la loi en projet qui « organise » l'Administration, en ce qu'elle se limite, d'une part, à reformuler les missions et les attributions de l'Administration sans toutefois déclinier ces attributions

en termes de services, et, d'autre part, à mettre en place les dispositions légales nécessaires à l'organisation de la gestion de l'Administration¹.

Les auteurs soulignent vouloir harmoniser les lois-cadres des trois administrations relevant de la tutelle du ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, tout en veillant au respect des spécificités qui leur sont propres. À ce sujet, le Conseil d'État renvoie à ses observations déjà émises à plusieurs reprises en ce qui concerne les interférences entre les missions de ces trois administrations, à savoir l'Administration et les Administrations de l'environnement et de la gestion de l'eau². En effet, ces trois administrations s'occupent parallèlement de la sensibilisation du public en matière de protection de l'espace naturel et de la protection des écosystèmes. Il en découle que, si ces administrations forment ensemble les « trois piliers de la protection de l'environnement » au Luxembourg, elles « 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 leur 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, le Conseil d'État estime qu'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 »³.

Le Conseil d'État constate que le renvoi à un règlement grand-ducal pour déterminer les « conditions particulières d'études, de formation, d'admission au stage, de nomination et de promotion » a été supprimé. Dès lors, les règlements grand-ducaux en la matière qui subsistent, à savoir le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale ainsi que le règlement grand-ducal du 29 juin 2017 fixant les conditions de nomination définitive et de promotion des fonctionnaires des groupes de traitement A1, A2, B1 et C1 à l'Administration de la nature et des forêts et arrêtant les modalités d'appréciation des résultats des examens de fin de stage en formation spéciale et des examens de promotion et modifiant le règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État, trouveront dorénavant leur base légale dans les articles 2 et 6 du statut général des fonctionnaires de l'État.

Concernant la situation des fonctionnaires stagiaires pendant la période de stage, le Conseil d'État renvoie toutefois à son avis n° 61.050 du 28 février 2023⁴, dans lequel il avait attiré l'attention des auteurs « sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée, qui entrera en vigueur au

¹ Voir avis n° 51.234 du Conseil d'État du 24 novembre 2015 relatif au projet de loi portant réorganisation de l'Administration de l'environnement (doc. parl. n° 6865³, p. 1).

² Voir avis n° 48.170 du Conseil d'État du 21 avril 2009 relatif au 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'État c) abrogation de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts (doc. parl. n° 5934², pp. 2 à 3) ; avis n° 51.234 du Conseil d'État, précité (doc. parl. n° 6865³, pp. 1 à 3).

³ Avis n° 51.234 du Conseil d'État, précité (doc. parl. n° 6865³, pp. 2 à 3).

⁴ Avis n° 61.050 du Conseil d'État du 28 février 2023 relatif au projet de règlement grand-ducal portant fixation des modalités de la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires du groupe de traitement A1 du corps diplomatique auprès du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

1^{er} juillet 2023, et qui prévoit que "[l]e statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi". Le statut des fonctionnaires constituera dès lors à l'avenir une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État rappelle que dans le cas où il est envisagé de faire intervenir le Grand-Duc dans une telle matière, il incombe au législateur de définir les éléments essentiels de la matière et que seuls les éléments moins essentiels peuvent être relégués au règlement grand-ducal ».

La modification dans ce sens des articles 2 et 6 précités s'impose dès lors, dans un proche avenir, de manière générale, pour toutes les administrations susceptibles de recruter des fonctionnaires stagiaires dont la formation spéciale se fonde sur ces articles.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous revue vise l'organisation des arrondissements et triages relevant des services régionaux de l'Administration. Dans ce contexte, le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, prévoit le principe de la nomination des fonctionnaires en charge d'un triage par le ministre, ce qui, d'après les auteurs, constituerait une dérogation « à l'article 4, alinéa 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ». Or, ladite disposition prévoit que « [l]e chef d'administration est responsable de la mise en œuvre de la gestion par objectifs dans son administration. Le programme de travail et l'organigramme de l'administration sont établis par le chef d'administration et soumis à l'approbation du ministre du ressort ». Le Conseil d'État s'interroge s'il n'était pas plutôt dans l'intention des auteurs du texte de déroger à l'article 3, paragraphe 4, de la même loi, qui dispose que « [l]es nominations au dernier grade du niveau supérieur dans chaque catégorie de traitement sont faites par le Grand-Duc. Les nominations aux autres grades sont faites respectivement par le ministre du ressort ou le ministre ayant l'Administration gouvernementale dans ses attributions ». Le Conseil d'État propose dès lors de redresser le texte en conséquence.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Article 7

L'article sous revue prévoit un renvoi à un règlement grand-ducal pour fixer « [l]es conditions de la tenue et de l'armement des agents de l'administration ».

Vu la nature polysémique du terme « tenue », il serait plus pertinent d'écrire « tenue vestimentaire ».

En ce qui concerne l'armement, il n'est pas clair, à la lecture du texte, si les armes peuvent servir à faire respecter l'ordre public au sens de l'article

97 de la Constitution ou si elles sont utilisées pour la chasse et la mise à mort d'animaux blessés. Selon les informations dont dispose le Conseil d'État, les armes ne sont utilisées aujourd'hui que dans cette dernière hypothèse par des agents ayant une mission territoriale, quitte à ce que dans le temps, elles servaient aussi à combattre le braconnage. Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, de préciser, dans le texte de loi en projet, l'usage actuel des armes, dans le respect du principe de sécurité juridique.

Article 8

L'article sous revue vise à insérer un article 18*bis* dans la loi sur les forêts qui se trouve actuellement en instance de procédure⁵. Or ledit article demeure sans objet aussi longtemps que le projet de loi n° 7255 n'a pas été adopté. Le Conseil d'État estime que, dans l'intérêt d'une meilleure cohérence et lisibilité des textes normatifs, il serait indiqué d'insérer le présent article en projet par la voie d'un amendement audit projet de loi.

En l'état actuel, l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis doit coïncider avec celle du projet de loi sur les forêts, qui prévoit, à l'article 37, une entrée en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Si cette exigence n'est pas respectée, le Conseil d'État ne saura accorder au projet de loi sous examen la dispense du second vote constitutionnel.

Article 9

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

L'intitulé doit indiquer tous les actes que la loi en projet sous revue entend modifier, de sorte qu'il y a lieu d'écrire :

« Projet de loi portant réorganisation de l'Administration de la nature et des forêts et modification de la loi du [...] sur les forêts ».

En procédant de cette manière il faut ajouter un article 9 nouveau relatif à l'introduction d'un intitulé de citation à libeller comme suit :

⁵ Projet de loi sur les forêts et portant : 1° modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 2° abrogation de : a) l'Édit, Ordonnance et Règlement du 14 septembre 1617 des Archiducs Albert et Isabelle sur le fait des Bois ; b) l'ordonnance modifiée du 13 août 1669 sur le fait des Eaux et Forêts ; c) l'ordonnance et règlement des Bois du 30 décembre 1754 ; d) l'ordonnance du Conseil provincial du 25 février 1775 sur la conservation des genêts ; e) l'ordonnance du Conseil provincial du 22 juillet 1775 défendant de cueillir dans les bois des fruits quelconques ; f) le décret du 24 juillet 1779 concernant la glandée et le pâturage dans les bois ; g) l'ordonnance du 6 février 1784 sur la conservation des jardins, haies, enclos ; h) l'ordonnance du 9 mars 1789 concernant la vente des portions de bois de chauffage ; i) le décret des 15-29 septembre 1791 sur l'administration forestière ; j) le décret du 28 septembre au 6 octobre 1791 concernant les biens et usages et la police rurale ; k) l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1er juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière ; l) l'ordonnance royale grand-ducale du 6 juillet 1843, N° 1529, concernant la vente sur pied des coupes de bois domaniales et communales ; m) la loi forestière modifiée du 14 novembre 1849 ; n) la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant le défrichement des propriétés boisées ; o) la loi modifiée du 7 avril 1909 concernant la réorganisation de l'Administration des Eaux et Forêts ; p) la loi modifiée du 8 octobre 1920 concernant l'aménagement des bois administrés ; q) la loi modifiée du 30 janvier 1951 ayant pour objet la protection des bois ; r) la loi modifiée du 29 juin 1972 concernant la commercialisation de bois bruts classés C.E.E. (doc. parl. n° 7255).

« **Art. 9.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] portant réorganisation de l'Administration de la nature et des forêts ». »

L'article 9 actuel est à renuméroter en article 10.

Article 3

Au paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu de se référer à la « loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles », étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « alinéa 5 ».

Au paragraphe 2, il y a lieu de remplacer la virgule entre les termes « A2 » et « B1 » par le terme « et ».

Article 6

Il convient d'insérer une virgule après le terme « technique ».

Article 8

À la phrase liminaire, la date de la loi sur les forêts est à insérer, une fois connue. Par ailleurs, le numéro « 18 » n'est pas à rédiger en caractères italiques.

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

À l'article 18*bis*, paragraphe 2, deuxième phrase, le verbe « rembourser » est à conjuguer à l'indicatif présent.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 16 mai 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz