

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

**le projet de loi portant création d'une
administration de la gestion de l'eau**

Par dépêche du 1^{er} juillet 2002, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question a pour objet de créer une nouvelle administration de l'Etat, à savoir l'Administration de la Gestion de l'Eau.

Les motifs à la base du projet

L'analyse des motifs qui ont conduit le Gouvernement à proposer la création de cette nouvelle administration révèle que, suivant l'accord de coalition, il s'agit de mener une "*politique concentrée en matière de gestion de l'eau*" et qu'une "*véritable gestion intégrée de l'eau*" doit être réalisée à l'aide du nouvel instrument que constituera l'administration à créer. Il s'agirait, d'après un rapport de la Chambre des Députés de 1990, d'abolir la situation "*fortement préjudiciable à une gestion efficace de nos ressources aquatiques*". Par ailleurs, suivant la Chambre des Députés, une nouvelle structure devrait être créée "*dans l'intérêt de la rationalisation et d'une meilleure coordination des démarches de chacune des administrations actuellement concernées de près ou de loin par la gestion de l'eau*". En outre, la mise en œuvre de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau nécessiterait en pratique une infrastructure administrative de gestion de l'eau très efficace pour que l'objectif imposé puisse être atteint dans les délais voulus.

La création de la nouvelle administration est encore motivée par la nouvelle répartition des compétences suite à l'arrêté grand-ducal du 11 août 1999 portant constitution des Ministères. La Chambre reviendra sur ce point.

La motivation est en quelque sorte résumée par la phrase disant qu'une chose serait claire: la complexité croissante de la gestion de l'eau ne doit plus se traduire par une dissémination excessive des compétences politiques et administratives.

Les objectifs poursuivis par le projet

Afin de comprendre la portée du projet, il est donc indispensable d'analyser non seulement les motifs qui ont amené le Gouvernement à le mettre sur le chemin des instances, mais encore les objectifs que doit poursuivre la nouvelle loi.

Les explications fournies mentionnent aussi bien la "*gestion de l'eau*" que "*l'économie de l'eau*" ("*Wasserwirtschaft*"), la "*protection de l'eau*" et la "*gestion intégrée de l'eau*". L'article 2 du projet de loi dispose que l'administration poursuivra une "*gestion intégrée et durable des ressources d'eau et du milieu aquatique*" et en assurera une protection efficace. Par ailleurs, le même article énumère de façon non limitative ("*notamment*") une douzaine d'attributions relevant toutes du domaine de l'eau, vues dans une perspective très large.

Les articles 10 à 13 enlèvent certaines compétences en matière de protection des eaux à l'Administration de l'Environnement, à l'Administration des Eaux et Forêts, à l'Administration des Services Techniques de l'Agriculture et à l'Administration des Ponts et Chaussées alors que les articles 14 à 22 modifient certaines lois dans le sens de transférer la compétence d'exécution et d'application respectivement au ministre ayant l'Administration de la Gestion de l'Eau dans ses compétences et cette dernière administration.

Suivant l'exposé des motifs joint au projet de loi, il sera profité d'un autre projet de loi, transposant en droit national la directive-cadre dans le domaine de l'eau, pour remplacer la panoplie de textes existants par une seule loi qui devrait, selon les auteurs du présent projet, permettre une véritable politique intégrée de gestion et de protection des eaux.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve évidemment tout regroupement de compétence dans la mesure où celui-ci sert à rendre l'action étatique plus cohérente et plus efficace.

Même si la nouvelle administration a besoin de "*considérables ressources humaines*", l'engagement de personnel supplémentaire devrait logiquement pouvoir être limité à un strict minimum puisqu'il faut tenir compte des détachements déjà opérés de fonctionnaires des

administrations précitées ainsi que des synergies nouvelles devant normalement résulter d'un regroupement de services.

La question du ministère compétent

A supposer qu'un conflit de compétences soit évité sur base d'une concertation permanente entre départements d'un même Gouvernement, la question de savoir lequel des ministères serait le mieux placé pour assumer la tutelle sur la nouvelle administration vaut néanmoins d'être analysée.

D'une part, les compétences actuellement dévolues au ministère de l'Intérieur consistent à coordonner la politique générale de l'eau, y compris non seulement la distribution d'eau potable, mais surtout la protection de la ressource naturelle que constitue l'eau.

D'autre part, les compétences qui sont inhérentes au Ministère de l'Environnement, dont la protection de l'environnement humain et naturel, la coordination de la gestion et de la protection des ressources naturelles, la lutte contre la pollution, la détermination et le contrôle de la qualité des ressources naturelles, pour ne citer que celles-là, sont indissociables des aspects de la protection des eaux.

Relevons, à titre d'exemple, que le lit et la plaine alluviale des cours d'eau constituent les habitats naturels les plus importants au sens de la loi de 1982 sur la protection de la nature et au sens de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, directive dite "*habitats*". La transposition de cette directive en droit national, dont l'application revient, à juste titre, au ministre de l'Environnement, poursuit des objectifs aussi ambitieux et importants que la sauvegarde du caractère, de la diversité et de l'intégrité de l'environnement naturel, la protection et la restauration des paysages et des espaces naturels, la protection de la flore et de la faune et de leurs biotopes, la sauvegarde de la diversité biologique, le maintien et l'amélioration des équilibres biologiques, la protection des ressources naturelles contre toutes dégradations et l'amélioration des structures de l'environnement naturel.

Or, l'aménagement et la gestion des zones dites "*habitats*", compétences clairement et nécessairement attribuées au Ministère de l'En-

vironnement, ne sont pas réalisables sans la possibilité d'intervenir au niveau de la renaturation des cours d'eau, cette dernière compétence étant néanmoins attribuée au ministre de l'Intérieur. La pêche (pisciculture) – compétence du ministre de l'Intérieur – vue du point de vue écologique, constitue une contribution particulièrement importante en matière de gestion et de protection des ressources naturelles – compétence du Ministère de l'Environnement.

Ainsi, toujours à titre d'exemple, l'article 14 b) du projet de loi prévoit une modification de l'article 5 de la loi de 1982 concernant la protection de la nature dans le sens que non seulement une autorisation du ministre ayant l'environnement naturel dans ses compétences sera dorénavant requise, entre autres, pour tous travaux de dérivations directes ou indirectes d'eau, de consolidation de rives et de redressement des lits des cours d'eau, mais qu'une telle devra également être délivrée par le ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau. Il est indispensable que l'autorisation du ministre de l'Environnement reste requise, d'une part afin de permettre à ce ministre de poursuivre les objectifs prévus par la législation en matière de détermination et de contrôle des ressources naturelles et, d'autre part, afin d'éviter au ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau d'être juge et partie, par exemple dans le cadre des projets d'alimentation du pays en eau potable ou de réalisation des directives pour la gestion de la qualité des eaux de surface et de la planification des travaux de collecte et de dépollution des eaux résiduaires urbaines. D'ailleurs, est-ce vraiment nécessaire que l'autorisation de deux ministres soit requise en vertu d'une seule loi, autorisations qui doivent nécessairement suivre les mêmes objectifs définis par cette loi dans son article 1^{er} *, à savoir la sauvegarde du caractère, de la diversité et de l'intégrité de l'environnement naturel, la protection et la restauration des paysages et des espaces naturels, la protection de la flore et de la faune et de leurs biotopes, la protection des ressources naturelles contre toutes les dégradations et l'amélioration des structures de l'environnement naturel.

* Dans sa version prévue d'être amendée (voir projet de loi n° 4787 du 16 mars 2001).

Par conséquent, la question posée par les auteurs du projet de loi "*Qui aurait été en effet mieux outillé pour garantir la mise en œuvre d'une politique intégrée de l'eau que le Ministère de l'Intérieur?*" n'est pas de nature rhétorique. On peut aisément poser la question: "*Le placement de la nouvelle administration regroupant certaines compétences en matière d'eau ne constitue-t-il pas une étape vers une gestion intégrée de l'environnement, cette gestion étant placée sous l'autorité du ministre ayant l'environnement dans ses compétences?*" Les motifs en vue de créer la nouvelle administration et les objectifs poursuivis ne seraient nullement dénoncés si un prochain Gouvernement devait changer la répartition des compétences ministérielles.

En considérant, entre autres, que "*les approches distinctes visant à réduire les émissions dans l'air, les eaux ou les sols de façon séparée sont susceptibles de favoriser des transferts de pollution entre les différents milieux de l'environnement plutôt que de protéger l'environnement dans son ensemble*", l'Union Européenne impose aux Etats membres une approche dite "*intégrée*". L'évolution de la législation européenne nécessite donc plutôt un regroupement de toutes ces compétences auprès d'un seul ministère.

Remarques ponctuelles

ad article 4.A.

L'article 4 A du projet définit les missions particulières de la direction et des différentes divisions, ceci toutefois "*dans le cadre des attributions visées à l'article 2*". Or, les points 5) d) et 5) e) de l'article 4 A attribuent des missions à la division du laboratoire qui ne sont pas couvertes par les attributions visées audit article 2.

Selon le point 5 d), la division du laboratoire serait en effet chargée "*d'effectuer pour le compte de l'Administration de l'environnement des travaux spéciaux de laboratoire et de recherche autres que ceux couverts par les services de cette administration*". Alors que le commentaire des articles est muet à ce sujet, l'exposé des motifs renforce la confusion en expliquant que la division du laboratoire aura pour mission la surveillance qualitative du milieu aquatique tout en faisant fonction de prestataire de services analytiques pour l'Adminis-

tration de l'Environnement "dans des domaines non couverts par cette administration".

L'article 4, point 5) e) dispose à son tour que la division du laboratoire est aussi chargée "*d'exécuter, notamment pour les autorités publiques, des travaux de laboratoire se rapportant à l'eau et à l'environnement*". La notion "*et à l'environnement*", en étant distincte de la notion "*à l'eau*", n'est pas comprise dans le cadre des attributions visées à l'article 2 du projet de la loi organique. Il faudra donc préciser ces attributions dans l'intérêt d'une meilleure clarté juridique.

Si l'on tient compte du fait que la division du laboratoire est appelée à exécuter des prestations pour un certain nombre d'autres administrations ou d'instances publiques, telles que la Police, l'Administration des Douanes et Accises, l'Administration de l'Environnement ou encore les syndicats intercommunaux et qu'à l'heure actuelle, ces prestations concernent pour une part non négligeable des analyses autres que celles de l'eau, notamment des analyses de matières solides, de terres, de compost, de boues, de poussières ou d'hydrocarbures, que ces travaux sont exécutés "*notamment*" pour les autorités publiques, c'est-à-dire qu'elles le sont également pour des particuliers et des associations, une réflexion sur la création d'un seul laboratoire du milieu environnemental en tant qu'administration autonome devrait être menée. Non seulement une charge maximale de l'appareillage sophistiqué devrait être recherchée, mais un tel laboratoire pourrait ainsi être équipé de façon encore plus performante.

ad article 24, paragraphes 3 et 5

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics a bien noté qu'en vertu de l'article 24, paragraphes 3. et 5., les promotions aux grades supérieurs, c'est-à-dire au cadre fermé de leur carrière, aussi bien des fonctionnaires transférés dans la nouvelle administration que de ceux restant dans les administrations d'origine, seront déterminées sur base de deux tableaux d'avancement tenus auprès des administrations concernées jusqu'au 1^{er} décembre 2013.

Ainsi, la conservation de la perspective de carrière est garantie par rapport à certaines dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat

limitant la promotion à un certain pourcentage des effectifs d'une carrière. Dans le même ordre d'idées, il ne faudra pas oublier de tenir compte de la loi du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne, qui fixe également un pourcentage par rapport à l'effectif total théorique d'une carrière.

ad article 24, paragraphe 7

Une dernière remarque s'impose en ce qui concerne les dispositions transitoires relatives à la fonctionnarisation de personnel. Fidèle à sa ligne de conduite en la matière, la Chambre recommande de soumettre lesdites dispositions au Ministre de la Fonction Publique, aux fins de vérifier si elles sont conformes à l'instruction du Gouvernement en conseil du 1^{er} juillet 1988 sur la matière.

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les remarques et suggestions qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit en mesure de se déclarer d'accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 novembre 2002.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG