

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de règlement grand-ducal 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

Par dépêche du 15 mai 2003, Monsieur le Ministre de l'Environnement a demandé, "*dans les meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Le projet était accompagné d'un exposé des motifs aux termes duquel le règlement grand-ducal actuellement en vigueur sur la matière – qui date du 8 mai 1981 et qui a été modifié à trois reprises par la suite mais qui est aujourd'hui partiellement obsolète – sera scindé en deux pour régler à part les conditions du personnel des carrières de l'expéditionnaire technique et du cantonnier de l'Administration des eaux et forêts (cf. avis de la Chambre n° A-1830 de ce jour) et celles régissant la carrière du préposé forestier, objet du présent avis.

Il sera profité de l'occasion pour intégrer dans les deux nouveaux règlements grand-ducaux des détails figurant actuellement dans des règlements ministériels, ceci en raison de la jurisprudence constante de la Cour Constitutionnelle, selon laquelle l'article 36 de la Loi Fondamentale "*s'oppose à ce qu'une loi attribue l'exécution de ses propres dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc*".

Avant de se prononcer quant au texte du projet lui soumis, la Chambre se doit de faire remarquer qu'un commentaire des articles fait défaut, de sorte qu'il lui est difficile voire impossible de se prononcer en connaissance de cause sur l'une ou l'autre des dispositions proposées.

Ce qui frappe ensuite le lecteur, c'est le fait que le projet ne comporte que trois pages alors que le règlement qu'il doit (en partie) remplacer en compte déjà cinq et que les deux règlements concernant le détail des examens ainsi que les deux textes en rapport avec l'école forestière, qui devraient donc être incorporés dans le nouveau texte, en totalisent à leur tour cinq!

La question qui se pose dès lors est donc celle de savoir si cette manière de procéder n'a pas engendré des lacunes.

Ceci dit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, faisant siennes bon nombre de réflexions de la représentation du personnel concerné, a par ailleurs les observations suivantes à présenter quant au projet lui soumis.

Remarques générales

La sauvegarde de l'environnement naturel, la gestion rationnelle des ressources de notre territoire ainsi que la conservation des paysages sont d'une importance vitale, tant pour l'individu que pour la collectivité nationale. Du principe de la solidarité qui lie les générations découle l'obligation de conserver une nature et un environnement sains.

C'est la raison pour laquelle il faudra veiller à ce que les nouveaux techniciens de l'environnement acquièrent, pendant leur stage au sein de l'Administration des eaux et forêts, une formation solide complétant leur profil et qu'ils aient la possibilité de se créer un répertoire d'expériences pratiques sous la responsabilité d'un patron de stage.

La parfaite maîtrise des techniques modernes de gestion de l'environnement et des forêts, de l'organisation du travail administratif et de la conduite des ressources humaines, assise sur une connaissance approfondie de la législation et du droit applicables, constitue la base indispensable pour assumer avec compétence et maturité la future tâche de chef d'un triage forestier.

Le préposé forestier doit posséder un certain savoir-faire et une expérience lui permettant de comprendre et d'interpréter les résultats obtenus sur le terrain et de reconnaître les éventuelles anomalies. De bonnes aptitudes au commandement, à la programmation, à la formation et à la communication sont également nécessaires pour lui permettre de motiver et de mobiliser la main-d'œuvre et les populations locales afin qu'elles s'engagent activement dans les tâches complexes.

En raison de leur nouvelle formation, les candidats accèdent de manière prématurée à un poste à responsabilités. Souvent ils manquent d'expérience, d'où un besoin plus soutenu d'être suivis par le personnel expérimenté. En général, les fonctionnaires d'autres administrations bénéficient d'une période de temps plus étendue pour aboutir à une responsabilité similaire à celle d'un préposé de triage. Par conséquent, la Chambre se demande s'il est indiqué d'affecter des jeunes stagiaires pendant leur stage dans des triages vacants.

Elle estime au contraire que les stagiaires ne pourront agir que sous la responsabilité d'un patron de stage, conformément aux dispositions afférentes de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

Selon l'exposé des motifs, l'Administration des eaux et forêts n'a pas les moyens techniques et humains nécessaires pour garantir la formation technique adéquate pour permettre aux jeunes techniciens de l'environnement d'assumer pleinement leurs futures missions.

C'est surtout la mise en place d'un réseau européen de sites protégés "Natura 2000" qui montre l'importance des contacts constants et réguliers avec les institutions spécialisées dans ce domaine, soit dans l'élaboration de plans de gestion fondés sur des bases scientifiques, soit dans la formation. Par conséquent, le technicien de l'environnement doit avoir une connaissance sans faille des biotopes spécifiques et de leur gestion et il doit être à même de diriger les interventions nécessaires y relatives.

Comme des structures scientifiques dans le domaine des sciences naturelles font actuellement encore défaut au Luxembourg, la Chambre se demande si une partie des cours de formation technique ne devrait pas se dérouler à l'étranger, en collaboration avec des instituts scientifiques dans le cadre d'écoles professionnelles spécialisées.

Dans son avis complémentaire du 17 juin 2003 sur le projet de loi n° 4787 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, le Conseil d'Etat "*estime que ces missions (le réseau national des structures scientifiques) seraient à assumer par l'Administration des eaux et forêts, d'ailleurs en charge de la protection et de la con-*

servation de la nature depuis la loi du 29 juillet 1965 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles ...

Si les auteurs des amendements ont estimé que l'Administration des eaux et forêts n'est actuellement pas suffisamment outillée pour exécuter un tel projet ou une telle mission, le Conseil d'Etat trouve qu'il faudrait lui procurer les moyens nécessaires pour qu'elle puisse suffire à ces besoins en tant qu'administration moderne. Ainsi, une réforme de l'Administration des eaux et forêts étant en gestation, l'on devrait en profiter pour mettre en place les structures appropriées".

Cette réorganisation aura des conséquences majeures sur la formation des préposés forestiers. La mission des futurs préposés forestiers a été largement définie dans le cadre de l'audit organisationnel du 30 juin 2002. Selon les responsables politiques, cet audit doit constituer la base de la conversion de l'Administration des eaux et forêts en Administration de gestion de l'environnement naturel, c'est-à-dire en charge de la conservation de la nature, de la gestion des ressources naturelles et du développement durable.

Selon l'audit en question, *"les compétences requises pour la fonction de préposé se lisent comme un programme universitaire. Il faut ainsi se rendre à l'évidence qu'il n'est pas réaliste de solliciter la maîtrise de toutes les matières énumérées, ni au niveau du préposé, ni au niveau de l'ingénieur. Une importance fondamentale revient donc à la formation initiale et continue..."*.

L'audit conclut plus loin:

"Les besoins en formation concernent principalement:

- toutes les matières ayant trait à la conservation de la nature et des paysages;*
- certaines matières forestières (sylviculture proche de la nature, aptitude stationnelle des essences, phytopathologie);*
- techniques de gestion et de management;*
- droit civil, pénal, du travail;*
- informatique (logiciels de base et applications internes)."*

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas convaincue que la formation et le programme des différents examens

prévus par le projet sous avis correspondent à ces visées et s'inscrivent dans la ligne logique de la réforme à entreprendre. Elle propose en conséquence d'ajuster dans le règlement le programme de la formation technique pendant le stage aux futurs besoins et de fixer les heures de cours de formation à instruire pour chaque branche. Il sera ainsi garanti que les jeunes stagiaires reçoivent effectivement la formation spécifique dont ils ont besoin pour remplir comme il faut leur mission.

La Chambre fera des propositions concrètes au sujet des examens dans l'analyse des articles qui suit.

Examen du texte

Préambule

La Chambre rappelle que la mention de la consultation du Conseil d'Etat doit toujours figurer en dernier lieu au préambule, de sorte qu'elle est à inverser avec celle relative à l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Article 1^{er}

Paragraphe (1) b)

Si la Chambre a correctement interprété le texte sub (1) b), les futurs préposés forestiers seront donc exclusivement recrutés parmi les candidats ayant terminé avec succès les études du "*régime de la formation de technicien dans la division agricole, section environnement naturel*", à moins qu'ils aient fait à l'étranger des études reconnues équivalentes.

Ainsi, des élèves ayant passé avec succès l'examen de fin d'études secondaires ou secondaires techniques et qui ne sont donc pas habilités à s'inscrire à l'examen-concours pour l'admission au stage dans la carrière du préposé forestier pourront choisir de poursuivre leurs études à l'étranger dans des écoles professionnelles spécialisées (p. ex.: "*Fachhochschule*") pour obtenir un diplôme équivalent à celui du technicien de l'environnement et ensuite participer audit examen-concours.

Les instances responsables de la formation devront donc assurer que l'équivalence entre ces diplômes et celui du technicien de l'environnement soit assurée par des conventions bilatérales avec les autres pays membres de l'Union Européenne.

Pour être complet, la Chambre signale que des études similaires dans les pays membres de l'Union Européenne aboutissent en général à un diplôme supérieur à celui du technicien de l'environnement au Grand-Duché de Luxembourg, comme le montre la liste qui suit:

Allemagne: Abitur und forstliche Fachhochschule

Autriche: Mittlere Reife und Höhere Forstwirtschaftsschule

Belgique: Fin d'études secondaires, section forestière

Danemark: Ecole moyenne et 4 années d'enseignement forestier

France: Ecole moyenne et 2 années d'enseignement forestier, carrière ouverte

Pays-Bas: Ecole moyenne et 4 années d'enseignement forestier

Italie: Baccalauréat et 2 années d'enseignement forestier

Paragraphe (1) c)

La Chambre estime exagérée la condition figurant sub c) et elle demande de la libeller conformément à l'article 2/1/d) du statut général, à savoir

"... satisfaire aux conditions d'aptitude physique requises pour l'exercice de la fonction."

Paragraphe (1) f)

Il se recommanderait d'employer le terme généralement utilisé et consacré de "*examen-concours d'admission au stage*". Cette remarque vaut évidemment pour l'ensemble du texte.

Paragraphe (2)

Le dernier tiret de l'alinéa 1^{er} demande aux candidats de produire "*une copie conforme du diplôme de fin d'études*". Afin de ne pas induire en erreur quant au diplôme visé, qui ne peut évidemment être que celui défini sub article (1) b), la Chambre recommande d'écrire:

"une copie certifiée conforme du diplôme requis".

Article 2

Renvoyant à ce qu'elle a écrit ci-dessus, in fine du chapitre "*Remarques générales*", la Chambre propose de remplacer comme suit les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 2 du projet:

"Le stagiaire-fonctionnaire est tenu d'accomplir un stage de deux ans pendant lequel il reçoit une formation. L'organisation du stage est placée sous la tutelle du Directeur de l'Administration des eaux et forêts selon les dispositions de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique. Une partie de la formation se fera à l'étranger dans des structures spécifiques.

Les branches sont déterminées comme suit:

	<i>Heures à enseigner:</i>
<i>Gestion de l'environnement naturel:</i>	<i>120 heures</i>
<i>Gestion des forêts:</i>	<i>120 heures</i>
<i>Droit et législation:</i>	<i>120 heures</i>
<i>Techniques d'organisation du travail administratif:</i>	<i>80 heures</i>
<i>Gestion des ressources humaines:</i>	<i>80 heures</i>
<i>Langage administratif:</i>	<i>40 heures".</i>

A titre tout à fait subsidiaire, la Chambre signale que l'article 2, en ce qu'il confie au directeur de fixer "*en détail les matières à étudier*", est en contradiction flagrante avec l'article 6, qui dispose que "*le président de la commission d'examen fixe en détail les matières à étudier*".

Article 4

Afin de permettre aux candidats de se préparer d'une manière identique et optimale à leur examen de promotion, l'Administration des eaux et forêts devrait, aux yeux de la Chambre et à l'instar de ce qui se fait dans d'autres administrations et services, organiser des cours de préparation audit examen.

L'article 4 gagnerait en conséquence à être complété comme suit:

"... et avoir suivi les cours de formation organisés à ces fins par l'Administration des eaux et forêts".

Article 5 (2)

ad "A. Examen-concours d'admission au stage"

La Chambre ne voit pas pourquoi la cotation des trois épreuves linguistiques serait différente selon la langue examinée. Elle propose en conséquence d'attribuer trois fois 60 points à ces épreuves plutôt que deux fois 45 et une fois 60.

Pour garder l'équilibre avec l'épreuve sur les connaissances techniques, celle-ci pourrait alors être cotée 30 points de plus.

Renvoyant à sa remarque afférente sub article 1^{er}, paragraphe (1) f) ci-avant, la Chambre propose finalement de faire débiter comme suit la phrase introductive de cette disposition:

"L'examen-concours d'admission au stage se fait ...".

ad "B. Examen d'admission définitive"

La Chambre se demande si l'épreuve "*Chasse et pêche*" ne devrait pas faire partie intégrante de la branche "*Gestion de l'environnement naturel*".

Par ailleurs, il est évident que la disposition relative au tableau d'ancienneté doit tenir compte du fait qu'il y aura à l'avenir deux "*catégories*" de fonctionnaires dans la carrière du préposé forestier, à sa-

voir ceux ayant suivi l'ancienne voie de formation et les nouveaux "techniciens de l'environnement".

Ensuite, la Chambre rappelle ce qu'elle a écrit sub "*Remarques générales*" ci-dessus pour demander, pour toutes ces raisons, de donner la teneur suivante au paragraphe (2) B. de l'article 5:

"B. Examen d'admission définitive

L'examen d'admission définitive comporte une partie écrite et une partie pratique.

Les épreuves sont fixées comme suit:

- | | |
|--|-------------------|
| <i>1. Gestion de l'environnement naturel</i> | <i>90 points</i> |
| <i>2. Gestion des forêts</i> | <i>90 points</i> |
| <i>3. Droit et législation</i> | <i>180 points</i> |
| <i>4. Techniques d'organisation
du travail administratif</i> | <i>60 points</i> |
| <i>5. Gestion des ressources humaines</i> | <i>60 points</i> |
| <i>6. Formation générale à l'Institut
national d'administration publique</i> | <i>60 points</i> |
| <i>7. Epreuve pratique</i> | <i>60 points.</i> |

La note obtenue lors de la formation générale à l'Institut national d'administration publique est prise en compte à raison d'un total de 60 points pour le calcul du résultat de l'examen d'admission définitive.

L'épreuve pratique porte sur la pratique professionnelle d'un préposé des eaux et forêts.

Le classement des candidats à l'examen d'admission définitive détermine l'ordre dans lequel ils s'ajoutent à la fin du tableau d'ancienneté des agents de la carrière des préposés forestiers."

Enfin, la Chambre estime qu'il serait utile de compléter les dispositions relatives à l'examen de fin de stage par un renvoi à la réglementation sur l'organisation à l'INAP de la formation pendant le stage afin de ne pas exclure les candidats préposés forestiers de la possibilité de bénéficier d'une dispense du contrôle des connaissances dans les matières faisant éventuellement double emploi.

ad "C. Examen de promotion"

L'examen de promotion devrait servir à apprécier l'évolution du candidat et à permettre d'évaluer ses capacités de jugement et de réflexion plutôt que de constituer un test de simple restitution de connaissances acquises.

Le mémoire faisant partie de l'examen constitue, de son côté, un moyen d'expression personnelle permettant au candidat d'effectuer des recherches, de développer ses idées et de les présenter de manière coordonnée.

Dans ce contexte, la Chambre constate que le règlement grand-ducal initial du 8 mai 1981 disposait que le mémoire était à présenter "*antérieurement à l'examen de promotion*".

Le règlement modificatif du 5 juin 1997 prévoyait ensuite que la présentation du mémoire devait se faire "*dans le cadre de l'examen*".

Sans en indiquer le pourquoi, le projet sous avis propose d'en revenir à la formule "*préalablement*", synonyme d'"*antérieurement*".

Par ailleurs, la Chambre note que le nouveau texte ne définit plus celui qui désigne le sujet du mémoire, mais qu'il ne précise pas non plus que celui-ci serait dorénavant aux choix du candidat.

Pour toutes ces raisons, la Chambre propose de rédiger comme suit le paragraphe (2) C.:

"C. Examen de promotion

L'examen de promotion comporte une partie écrite et une partie pratique.

Les épreuves sont fixées comme suit:

<i>Application de la législation détaillée à la lettre B:</i>	<i>180 points</i>
<i>Techniques d'organisation du travail administratif:</i>	<i>60 points</i>
<i>Elaboration, présentation et défense d'un mémoire:</i>	<i>120 points</i>
<i>Epreuve pratique:</i>	<i>60 points.</i>

Le sujet du mémoire est choisi par le directeur sur proposition du chef de service du ressort et se rapporte à la fonction que le candidat exerce.

L'épreuve pratique porte sur la pratique professionnelle d'un préposé des eaux et forêts.

Les nominations aux fonctions supérieures à celle de brigadier forestier sont subordonnées à la réussite de l'examen de promotion et se font dans l'ordre du classement obtenu à cet examen."

Article 6

Pour des raisons évidentes, la Chambre ne saurait accepter la proposition de charger le seul président de la commission d'examen de fixer "*les matières à étudier, les dates, les délais et le déroulement des épreuves des examens*".

Dans un souci de transparence et de continuité, ces aspects, en particulier le détail des matières à étudier, doivent continuer à être fixés par règlement ministériel voire, si l'interprétation de la Cour Constitutionnelle s'y opposait, par règlement grand-ducal.

Article 7 (3)

Au paragraphe (3) de l'article 7, il faut correctement écrire "... *les trois cinquièmes du maximum des points*".

Ensuite, le même paragraphe (3) prévoit un examen d'ajournement "*oral ou écrit*", sans spécifier à qui incombe la décision afférente et sans en fixer le délai. Le texte est donc à compléter en ce sens.

Enfin, il y aurait lieu de préciser que le ou les examen(s) supplémentaire(s) ont lieu "*dans cette ou ces branche(s)*".

Article 7 (4)

Deux modifications sont à apporter au paragraphe (4) suite à l'entrée en vigueur de la loi du 19 mai 2003 portant, entre autres, réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat.

La première ne concerne que le redressement d'une référence, "*l'art. 2, paragraphe 2, alinéa 6, sous b)*" étant à remplacer par "*l'article 2, paragraphe 3, alinéa 7, lettre b)*".

Ensuite, la réforme précitée a introduit une "*troisième chance*" pour ceux qui auraient échoué deux fois à leur examen de promotion, de sorte que la phrase finale du paragraphe (4) est à adapter en conséquence.

Article 8

L'article 8, qui abroge les règlements antérieurs sur la matière, appelle deux remarques.

En premier lieu, et bien que l'énumération des cinq règlements réponde à une certaine logique, la Chambre estime qu'il serait plus évident de les lister en ordre chronologique.

Ensuite, le règlement ministériel (et non pas "*grand-ducal*") figurant au dernier tiret a déjà été abrogé par le règlement grand-ducal du 25 juin 2002 qui l'a remplacé, de sorte que le projet sous avis doit maintenant abroger "*le règlement grand-ducal du 25 juin 2002*" et non plus "*le règlement grand-ducal du 29 juillet 1997*".

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 juillet 2003.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG