

A-2735/15-54



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

**le projet de loi portant réorganisation
de l'Administration de l'environnement**

Par dépêche du 8 juillet 2015, Madame le Ministre de l'Environnement 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 réorganiser l'Administration de l'environnement en ajustant ses attributions à l'évolution des politiques environnementales qui sont essentiellement celles conçues au niveau européen. L'Administration de l'environnement a initialement été créée par une loi du 27 novembre 1980 et elle est actuellement placée sous l'autorité du Ministère du Développement durable et des Infrastructures. L'Administration de la nature et des forêts, de même que l'Administration de la gestion de l'eau (depuis la constitution du gouvernement en fonction), sont également placées sous l'autorité de ce ministère.

En substance, l'Administration de la nature et des forêts est en charge de la protection de la nature, en particulier de la faune et de la flore, des ressources naturelles, de la diversité biologique, des paysages, de la gestion forestière et des ressources cynégétiques. L'Administration de la gestion de l'eau s'occupe de la gestion et de la protection de l'eau et en particulier des eaux de surface (hydrologie, protection contre les inondations, ressources piscicoles, crues), de la qualité de ces eaux, des rejets dans ces eaux, de la dépollution et de l'épuration des eaux résiduaires, de la protection de l'eau du lac de barrage de la Haute-Sûre et des eaux souterraines et potables. C'est l'Administration de l'environnement qui est en charge de ce qu'on peut appeler "*l'environnement humain*", c'est-à-dire de la qualité de l'environnement pouvant avoir un impact sur la santé de l'homme, en particulier l'air, le bruit, les déchets et les produits et substances chimiques. Mais elle surveille également l'impact des activités de l'homme, notamment celui de l'industrie, sur l'environnement en général.

D'une part, les problèmes environnementaux qui surgissent ne peuvent être résolus de manière satisfaisante que sur un niveau géographique étendu, c'est-à-dire sur un niveau multinational. D'autre part, les activités de l'homme touchant l'environnement de manière significative ne peuvent être surveillées et limitées qu'en référence à des normes appliquées à un niveau multinational. Il en résulte que la protection de l'environnement est très largement réglementée au niveau européen. Ainsi, l'administration nationale compétente doit assurer la mise à disposition des données sur l'état de l'environnement aussi bien au public national qu'aux autorités européennes. Elle doit par ailleurs garantir le respect des normes retenues en particulier au niveau de l'Union européenne et au-delà au niveau de l'OCDE ou même de l'ONU.

Il n'est donc pas surprenant qu'une administration nationale doive suivre toutes ces évolutions et que sa loi habilitante doive être adaptée périodiquement aux circonstances et à la collaboration requise, non seulement à l'échelle nationale, mais également à l'échelle internationale.

Le Luxembourg a tout intérêt à veiller à un niveau élevé d'un des piliers du développement durable, à savoir celui de la protection de l'environnement, car aussi bien le pilier du haut niveau social que sans doute celui soutenant un tissu économique durable ne peuvent exister qu'en présence d'un environnement qui est le moins pollué possible.

Ainsi, l'Administration de l'environnement doit répondre à des contraintes de plus en plus exigeantes découlant non seulement de règlements de l'Union européenne, mais également de conventions dans le cadre desquelles l'Union européenne (et a fortiori le Luxembourg) s'est engagée à respecter certaines normes environnementales internationales. Ces conventions exigent des rapports justificatifs qui sont à remettre à des intervalles précis. Il faut encore que l'Administration de l'environnement, en dehors de sa nouvelle organisation théorique présentée à l'exposé des motifs accompagnant le projet sous avis, soit matériellement mise en mesure de répondre à ces attentes.

En vue de la réforme projetée, il semble avoir été inévitable, une fois de plus, de confier la réalisation d'études et d'audits relatifs à la réorganisation de l'Administration de l'environnement à des consultants externes – papiers dont la plus-value reste à prouver. Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à mettre en garde contre un éventuel "*outsourcing*" qui aurait été proposé dans le cadre de l'une des études mentionnées à l'exposé des motifs. Alors qu'une collaboration avec les administrations d'autres États membres de l'Union européenne est certainement utile, l'expertise des connaissances en matière de "*reporting*" environnemental ne saurait cependant être assurée que par l'administration nationale. Par ailleurs, il faudra veiller à éviter ce que l'on appelle la "*singularisation du savoir*", c'est-à-dire que ce ne serait qu'une seule personne de l'administration qui serait au courant de certaines des procédures à respecter.

À la lecture de l'exposé des motifs, la Chambre constate avec satisfaction que depuis quelques années, l'ensemble du personnel de l'administration a été convoqué à des réunions d'information et que, de cette façon, il a à plusieurs reprises eu l'occasion de formuler ses propositions et doléances en vue de la réforme qui fait l'objet du texte sous avis.

Toutefois, il ressort de l'exposé des motifs que le projet de réforme aurait également été présenté "*au monde externe*", les institutions invitées à la présentation officielle étant expressément citées. La Chambre s'étonne de découvrir que certaines chambres professionnelles figurent sur la liste des invités, mais que Madame le Ministre de l'Environnement n'ait pas jugé utile d'inviter également les représentants de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, alors que celle-ci est compétente, entre autres, "*pour sauvegarder et défendre les intérêts matériels et moraux des fonctionnaires et employés publics*" et pour soumettre, le cas échéant, au gouvernement "*toutes propositions concernant l'organisation des services publics, ainsi que l'amélioration des conditions et des méthodes de travail dans les services publics*".

Si la présentation de la réforme "*au monde externe*" avait certainement pour objet de sensibiliser et d'informer les différents acteurs de la société sur les divers aspects de l'environnement, il n'empêche que la réorganisation de l'Administration de l'environnement s'ins-

crit également dans le cadre d'une bonne gestion des ressources humaines et vise à mettre en valeur le travail fourni par l'ensemble des agents de l'administration, domaines qui relèvent donc du ressort de compétence de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Examen des articles

Ad article 1^{er}

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que souscrire à l'objectif du législateur de faire assurer durablement et à un niveau élevé la protection de l'environnement et de vouloir limiter les incidences nuisibles de l'environnement sur l'homme. Toutefois, imposer par la loi que c'est l'Administration de l'environnement qui devra "*assurer durablement et à un niveau élevé (...) la qualité de vie de l'homme dans son environnement*" est une entreprise osée. En effet, une telle formulation peut donner lieu à des interprétations qui risquent d'aller au-delà des moyens à la disposition d'une administration de l'État.

Ad article 2

L'article 2 du projet de loi énumère les différentes attributions de l'Administration de l'environnement.

En ce qui concerne le point 1. de l'alinéa 1^{er} de cet article, la Chambre fait remarquer que le bout de phrase "*des différents acteurs de la société*" est superflu. Si l'administration sensibilise, forme, informe et conseille en matière d'environnement, elle le fait de toute façon à l'égard "*des différents acteurs de la société*".

Le point 2. du même alinéa prévoit que l'administration a pour mission de promouvoir et de gérer des "*mécanismes à participation volontaire*". La Chambre des fonctionnaires et employés publics suppose que les "*mécanismes à participation volontaire*" visent aussi bien les systèmes de management et d'audit environnementaux (tel le label de qualité de l'Union européenne pour le management environnemental et l'audit environnemental (EMAS)) que l'octroi d'aides et de subsides pour la mise en œuvre volontaire de moyens de protection de l'environnement.

Selon le point 9. de l'alinéa 1^{er}, l'Administration de l'environnement est chargée de "*la mise en œuvre des textes législatifs et réglementaires nationaux et communautaires, y compris les procédures d'autorisation, de notification, d'agrément ou d'enregistrement*". La Chambre se demande s'il n'y a pas lieu de réaliser en outre des évaluations dans le cadre de la mise en œuvre des textes législatifs et réglementaires en question. Elle suggère par conséquent de compléter le point 9. comme suit:

*"(...) y compris les procédures d'autorisation, de notification, **d'évaluation**, d'agrément ou d'enregistrement"*.

Ad article 4

Selon l'article 4 du projet sous avis, la gestion de l'Administration de l'environnement ne sera pas confiée à un organe collégial, mais à un directeur qui sera assisté ou secondé, comme par le passé, par deux directeurs adjoints. Lorsque le directeur est absent, il sera remplacé par le directeur adjoint le plus ancien en rang. Suivant cette formulation, en cas d'absence du directeur adjoint le plus ancien en rang, le directeur ne sera donc pas remplacé. La Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère de compléter la disposition en question en y prévoyant que lorsque le directeur adjoint le plus ancien en rang est également absent, le directeur sera remplacé par l'autre directeur adjoint.

Ad article 6

L'article 6 détermine le cadre du personnel de l'Administration de l'environnement.

Selon l'exposé des motifs figure parmi le personnel de l'administration, entre autres, "*un ouvrier pour effectuer différents travaux de services*".

Dans le cas où l'exécution de "*différents travaux de services*" – expression insolite qui, au surplus, n'est définie nulle part – comporterait l'accomplissement de tâches artisanales, la Chambre insiste pour que le personnel en question soit impérativement engagé sous le statut du fonctionnaire de l'État.

Ad article 8

Aux termes de l'article 8, "*les candidats (aux fonctions de directeur ou de directeur adjoint) doivent être détenteurs d'un diplôme sanctionnant un cycle universitaire complet de quatre années au moins ou d'un diplôme de master*", formulation qui exclut donc d'office les candidats ayant accédé à la carrière supérieure par le biais de la carrière dite "*ouverte*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose en conséquence de prévoir que "*les candidats doivent **soit relever de la catégorie de traitement A soit** être détenteurs (...)*".

En effet, la fonction de membre de la direction requiert avant tout des compétences managériales qui ne dérivent pas nécessairement d'un diplôme particulier.

Sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 8 octobre 2015.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF