

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 23 décembre 1987.

Monsieur le Président
du Conseil d'Etat

5, rue Sigefroi

L-2536 LUXEMBOURG

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des eaux et forêts.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire



AVIS

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi modifiant et complétant la loi
modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisa-
tion de l'administration des eaux et forêts

Par dépêche du 14 octobre 1987, 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 loi spécifié à l'intitulé.

L'exposé des motifs paraît placé sous la devise "souvenir et avenir" (*). Il fonde sur le souci d'adapter à l'évolution constante des connaissances de la nature et des hommes et des impératifs et besoins de l'une et des autres, les missions et les moyens d'action d'une de nos administrations comptant parmi les premières créées au Luxembourg.

Le commentaire des articles précise ensuite les buts poursuivis, motive le détail de la nouvelle répartition des services de l'administration, explique la définition plus nette de leurs attributions et parle des effectifs nécessaires pour mener à bien les tâches attribuées.

En principe, la sollicitude du Gouvernement pour garantir le bon fonctionnement d'une importante administration ne peut être qu'approuvée.

Une réforme de l'espèce doit s'apprécier toutefois également quant à son aspect formel et quant aux moyens qu'elle propose de mettre en oeuvre pour réaliser ses finalités.

Bien que l'administration des Eaux et Forêts ait été la première à s'occuper de la nature, il a paru opportun à notre époque de créer un département ministériel et une seconde administration chargés "d'assurer la protection de l'environnement en vue d'une meilleure qualité de vie de l'homme dans son milieu" (**). Certes, les autorités ont veillé à bien distinguer les missions spécifiques de chacun de ces trois organismes. En effet, comme leurs agents se rencontrent finalement sur le même terrain: la nature, les efforts des uns et des autres doivent se compléter sous peine de s'annuler et au risque de consolider des situations reconnues anormales au lieu de les assainir.

La démarche à suivre en vue de compléter, mettre à jour et détailler les tâches de l'administration des Eaux et Forêts a donc d'emblée dû éviter deux écueils, d'une part, le danger d'aboutir à l'issue fatale illustrée par Monsieur Jean de la Fontaine, d'autre part, celui d'empiéter sur les compétences des agents en charge de la protection de l'environnement.

(*) d'après Jean Guillou

(**) loi du 27 novembre 1980

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que le projet sous avis a su éviter les deux risques et que, dans la mesure où chacun se tiendra à l'esprit et à la lettre des règles établies et de celles à redéfinir, l'environnement de l'homme y gagnera.

Il est dans la logique des choses qu'à partir d'un certain niveau, la multiplication des tâches entraîne le renforcement du nombre de ceux qui doivent les mener à bien. Par ailleurs, ceux qui sont appelés à gouverner sont, plus que leurs concitoyens, obligés à prévoir certaines situations et à prendre de leur propre mouvement et en temps opportun les mesures qui s'imposent pour maintenir la poursuite de l'intérêt général. Partant, le Ministre a fait une bonne application d'un vieux principe général en procédant, dès avant que le législateur n'en ait eu l'occasion, "à une restructuration partielle interne de l'administration des Eaux et Forêts".

Cette situation pré-légale étant acquise, le Gouvernement demande encore au législateur - outre de ratifier et de compléter l'effort déjà fourni - de lui conférer en plus "un maximum de flexibilité et de l'habiliter à réagir avec la célérité nécessaire aux multiples menaces auxquelles est exposé notre patrimoine naturel".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, quant à ce dernier point, estime qu'il faut partir des fondements sûrs de la Constitution pour apprécier cet aspect du projet.

L'article 99 de la Charte fondamentale n'autorise aucune charge permanente pour le budget des dépenses de l'Etat qui ne soit établie par une loi spéciale.

D'une part, les attributions constitutionnelles ne peuvent être déléguées ou sous-déléguées, mais elles sont à exercer par celui qui est désigné dans le texte.

D'autre part, l'exécution de missions "administratives", censées être permanentes par définition, demande des frais de personnel et de matériel qui ne sauraient prévisiblement pas être limités à un exercice budgétaire.

L'organisation des administrations en "services généraux" (*) par des lois spéciales est donc un moyen de donner aux administrés la promesse d'une certaine continuité du service public et, en plus, une certaine garantie pour ceux qui se vouent au service public, que leurs emplois resteront maintenus au-delà de la date d'expiration de la loi budgétaire annuelle.

Ce dernier aspect fait, entre autres, partie du statut de la Fonction publique, que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a pour mission légale de défendre. Celle-ci se doit de rappeler dans le présent contexte au respect des principes constitutionnels.

La Chambre est d'avis qu'une "loi-cadre" ou une loi organisant ou réformant une administration publique doit forcément, après avoir défini les compétences, fi-

(*) d'après Pierre Majerus

xer d'une manière transparente et non ambiguë le nombre des fonctionnaires de toutes les carrières devant exercer les emplois permanents que l'exécution de la mission légale demande.

Ce faisant, le législateur peut déterminer dans la loi elle-même certains paramètres qui, s'ils sont atteints, autorisent le recrutement supplémentaire pour des emplois que la loi détermine.

Par une autre approche, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que toutes les administrations publiques et tous les agents concourent finalement à la réalisation du bien commun ou de l'intérêt général et que, par tant, le Gouvernement devrait se soucier dans une égale mesure du bon fonctionnement de chacune d'elle et demander pour tous les cadres de toutes les carrières le maximum de flexibilité positive.

Sous ces réserves, la Chambre marque son accord avec le projet.

Examen des articles

Article 1er

(Dans la suite la Chambre se réfère à la numérotation des articles dans la loi de 1973 que l'article 1er du texte sous avis propose de modifier ou de compléter.)

Article 2, III

En renvoyant aux remarques présentées ci-dessus, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que le législateur ne peut déléguer à un membre du Gouvernement le pouvoir de modifier la structure d'une administration. A la limite, celui-ci pourrait sanctionner une modification qui s'opérerait d'office, si certaines conditions fixées par la loi sont remplies.

Quant à l'élargissement des attributions précises d'une administration, la Chambre craint le risque d'abus toujours possibles si le législateur abandonnait cette part de ses attributions. "Ceux qui ne peuvent se souvenir du passé sont condamnés à le répéter" (*). La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics renonce à un tel retour en arrière. Elle demande donc de supprimer la phrase finale de cette section de l'article 2.

Article 6

Pour la fixation des effectifs, la Chambre estime qu'il y a lieu d'appliquer les mêmes règles à toutes les carrières.

(*) Georges Santayana

Considérant les textes applicables à la matière (Constitution, loi budgétaire, statut général, loi fixant le régime des traitements, loi d'harmonisation des possibilités d'avancement, etc.), motivée par le souci de contribuer au rétablissement de la transparence des textes et le souci de concilier les intérêts légitimes des fonctionnaires avec ceux de l'administration en général, la Chambre suggère au Gouvernement de faire élaborer par le Ministre de la Fonction Publique un modèle-type pour les dispositions afférentes des lois organiques. Abstraction faite des fonctions du directeur et du directeur adjoint ainsi que des emplois dits à carrière plane, ce modèle devrait prévoir pour chaque carrière hiérarchisée

- les titres précis par ordre hiérarchique de tous les emplois,
- sans les limiter numériquement (des ...),
- mais en fixant le nouvel effectif légal en stipulant "sans que le total de l'effectif de la carrière ... puisse dépasser ... unités".

La Chambre demande d'adopter cette démarche dans le projet sous avis et pour toutes les carrières visées.

Article 6, e, 2.

La Chambre renvoie à la première partie du présent avis, à sa remarque concernant ce point précis.

Article 6, f

En l'absence d'indications précises à ce sujet dans le commentaire, la Chambre se demande sur la base de quelles données objectives a été fixé le nombre maximum de fonctionnaires de la carrière du surveillant de la nature, qui est limité à 10% de l'effectif total de la carrière du préposé des eaux et forêts. Ce pourcentage aurait-il été déterminé par simple assimilation à une situation étrangère à la protection de la nature?

Article 9

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que la plupart des administrations communales salueraient comme mesure de simplification et de rationalisation si la loi renonçait à prescrire la formalité de leur avis comme préalable à la nomination d'un préposé des eaux et forêts au triage comprenant partie de leur patrimoine. Aussi la Chambre suggère-t-elle de supprimer à l'alinéa final la partie de la phrase à partir des mots: "les conseils communaux ou ...".

Article 10bis

Soucieuse de la transparence des lois, la Chambre reste d'avis que l'ensemble des dispositions de cet article doit être inscrit dans la loi fixant le régime des traitements et non pas dans la loi organisant l'administration des Eaux et Forêts.

En effet, le législateur de 1963 a voulu réunir dans la même loi "le régime" des traitements, comprenant logiquement aussi les accessoires ou primes liés à l'exercice d'une fonction précise (cf. article 25). Or, le contraire est atteint si des accessoires de rémunération sont éparpillés sur autant de lois organiques.

Articles 2 et 3 (du projet)

Pour la mise en oeuvre technique des suppressions et ajouts à l'article 22 et aux annexes de la loi modifiée du 22 juin 1963, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande de consulter l'Administration du personnel de l'Etat.

Article 4 Dispositions transitoires

Dans un but d'équité et afin d'éviter l'impression d'être laissé pour compte ou des cas de rigueur, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande au Gouvernement de fixer une ligne générale relative à la fonctionnarisation et aux dispenses respectivement de l'examen-concours, du stage et de l'examen d'admission définitive, mesures qui se justifient après une certaine période au service de l'Etat dans l'un ou l'autre régime non statutaire.

Le présent projet, pour être complet et équitable, devrait évidemment prévoir l'application de la ligne générale ci-dessus demandée à tous les employés et ouvriers des Eaux et Forêts répondant aux conditions à revoir.

Enfin, la Chambre signale que - les textes actuellement en vigueur manquant de transparence à ce sujet - il n'y a pas de certitude si la disposition de l'article 23 de la loi du 28 mars 1986 est applicable à tous les fonctionnaires de l'administration des Eaux et Forêts. Pour éviter tout équivoque à ce sujet, il se recommande de reproduire le texte de cette disposition sub article 4 du présent projet.

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 décembre 1987.

Le Secrétaire,



Le Président,

