

N° 8198

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;

2° la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ;

3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 17.4.2023

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur, et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article unique. – Notre Ministre de l'Intérieur et Notre Ministre de la Fonction publique sont autorisés à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi modifiant : 1° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 2° la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Gstaad, 5 avril 2023

La Ministre de l'Intérieur,

Taina BOFFERDING

Le Ministre de la Fonction publique,

Marc HANSEN

HENRI

*

Art. 1^{er}. À l'article 3 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, le paragraphe 1^{er} est remplacé comme suit :

« 1. Avant d'entrer en fonction, le fonctionnaire prête, devant respectivement le ministre du ressort ou le ministre ayant l'Administration gouvernementale dans ses attributions ou leur délégué, le serment qui suit :

« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. ». ».

Art. 2. À l'article 4, paragraphe 2, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, l'alinéa 1^{er} est remplacé comme suit :

« Le fonctionnaire, avant d'entrer en fonction, prête devant le bourgmestre le serment qui suit:
« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. ». ».

Art. 3. À l'article 6 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, l'alinéa 1^{er} est remplacé comme suit :

« Les conseillers prêtent, avant d'entrer en fonction, le serment suivant:
« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. ». ».

Art. 4. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'objet du présent projet de loi est d'adapter la formule du serment prêté par les conseillers communaux et les fonctionnaires avant d'entrer en fonction, par analogie à celle retenue pour les députés et les membres du Gouvernement dans la nouvelle Constitution, dont les dispositions sont applicables à partir du 1^{er} juillet 2023¹.

Le présent projet s'inscrit ainsi dans l'exécution de l'article 22² de la future Constitution qui dispose qu'« aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule ».

L'article 22 précité est issu de l'article 112 de la proposition de loi n° 7700³, lequel dans sa teneur initiale, s'est contenté de reproduire l'article 110 de la Constitution actuelle⁴. La seule différence résidait dans la nouvelle formule du serment des fonctionnaires qui omettait la référence à la fidélité au Grand-Duc. Les auteurs de la proposition de révision ont souhaité, par cette adaptation, relever que les fonctionnaires publics doivent allégeance à l'Etat de droit et non au Grand-Duc. Ainsi, la référence faite au Chef de l'Etat est abandonnée.

Dans son avis du 9 mars 2021, le Conseil d'Etat avait relevé que le paragraphe 2 de l'article 112 de la proposition de loi n° 7700 était inutile, bien qu'il s'agisse d'une reprise de l'article 110 actuel, considérant que le paragraphe 1^{er} renvoyait à la loi pour déterminer le contenu du serment. Par ailleurs, il avait conseillé aux auteurs du projet de loi de reprendre la formulation du serment retenue dans la proposition de révision n° 7575 du Chapitre VI de la Constitution, portant sur la justice.

Pour répondre aux observations émises par le Conseil d'Etat, des amendements parlementaires⁵ ont été déposés en date du 25 juin 2021, dont l'amendement 10 qui a conduit à la suppression de l'article 112 initial de la proposition de loi n° 7700. En effet, celui-ci faisait double emploi avec l'article 17 de la proposition de révision n° 7755⁶. Partant, la Commission a proposé de transférer l'article 17 susvisé au chapitre II de la proposition de révision n° 7700 en le renumérotant en article 31*bis*. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés a motivé cette adaptation par le fait qu'elle était d'avis qu'il n'était pas nécessaire de définir dans la Constitution le serment prêté par les fonctionnaires, conformément à l'avis émis par le Conseil d'Etat.

1 Loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution

2 **Art. 22.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

3 **Art. 112.** (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi ; elle en détermine la formule.

(2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. », Dépôt CHD, p.14

4 **Art. 110.** (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi ; elle en détermine la formule.

(2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant : « Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »

5 Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, 25 juin 2021

6 **Art. 17.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

Conformément à la volonté législative, et conformément aux futures dispositions de la Constitution, le présent projet de loi définit ainsi la formule du serment pour les fonctionnaires et les conseillers communaux, qui reprend la même formule prévue pour les députés de la Chambre des Députés et les membres du Gouvernement.

*

Le présent projet de loi n'a pas d'impact sur le budget de l'Etat.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, plus précisément l'article 3, paragraphe 1^{er} afin de modifier la formule du serment par analogie à celle prévue aux articles 67⁷ et 88⁸ de la nouvelle Constitution, dont les dispositions entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'exposé des motifs.

Ad article 2

L'article 2 modifie la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux sur base des mêmes motivations que celles précisées au commentaire de l'article 1^{er}.

Ad article 3

L'article 3 modifie la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Il est référé au commentaire de l'article 1^{er}.

Ad article 4

L'article 4 concerne l'entrée en vigueur de la loi. Il est proposé que celle-ci entre en vigueur le 1^{er} juillet 2023, concomitante de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

*

7 **Art. 67.** (...) (4) À leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. ». (issu de la proposition de révision de la Constitution n° 7777, devenue la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution)

8 **Art. 88.** Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. ». (issu de la proposition de révision de la Constitution n° 7700, devenue la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution)

TEXTES COORDONNES (EXTRAITS)

1. LOI MODIFIEE DU 16 AVRIL 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat

(...)

Art. 3.

1. ~~Avant d'entrer en fonctions, le fonctionnaire prête, devant respectivement le ministre du ressort ou le ministre ayant l'Administration gouvernementale dans ses attributions ou leur délégué, le serment qui suit:~~

~~« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »~~**Avant d'entrer en fonction, le fonctionnaire prête, devant respectivement le ministre du ressort ou le ministre ayant l'Administration gouvernementale dans ses attributions ou leur délégué, le serment qui suit :**

« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. ».

2. Le fonctionnaire est censé entré en fonctions dès le moment de la prestation de serment, à moins que l'entrée en fonction effective n'ait eu lieu à une date postérieure.

3. Le serment prêté par le fonctionnaire vaut pour toute sa carrière, à moins que la loi ne prescrive expressément le serment pour des fonctions spéciales.

4. Les 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.

5. Si le fonctionnaire refuse ou néglige de prêter le serment ci-dessus prescrit, sa nomination est considérée comme nulle et non avenue.

(...)

*

2. LOI MODIFIEE DU 24 DECEMBRE 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux

(...)

Art. 4. Service provisoire.

1. La nomination provisoire vaut admission au service provisoire dont la durée est de deux ans pour le fonctionnaire admis au service provisoire à un poste à tâche complète et de trois ans pour le fonctionnaire admis au service provisoire à un poste à temps partiel de cinquante pour cent ou de soixante-quinze pour cent d'une tâche complète.

Les fonctionnaires communaux peuvent bénéficier d'une réduction du service provisoire dont les conditions et modalités d'application sont fixées par règlement grand-ducal. Toutefois la durée du service provisoire ne peut être inférieure à une année en cas de tâche complète, ni être inférieure à deux années en cas de service à temps partiel.

2. ~~Le fonctionnaire, avant d'entrer en fonction, prête devant le bourgmestre le serment qui suit: «Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.»~~**Le fonctionnaire, avant d'entrer en fonction, prête devant le bourgmestre le serment qui suit:**

« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. ».

Le fonctionnaire en service provisoire est censé entré en fonction dès le moment de la prestation de serment, à moins que l'entrée en fonction effective n'ait lieu à une autre date.

Le serment prêté par le fonctionnaire vaut pour toute sa carrière, à moins que la loi ne prescrive expressément le serment pour des fonctions spéciales.

Si le fonctionnaire refuse ou néglige de prêter le serment ci-dessus prescrit, sa nomination est considérée comme nulle et non avenue.

3. Pendant toute la durée du service provisoire, la commune assure une initiation adéquate au travail du fonctionnaire en service provisoire.

L'admission au service provisoire est résiliable. La résiliation est prononcée, soit pour motif grave, soit lorsque le fonctionnaire en service provisoire s'est vu attribuer une appréciation professionnelle insuffisante par application des dispositions de l'article 6bis. Sauf dans le cas d'une résiliation pour motif grave, le fonctionnaire en service provisoire a droit à un préavis d'un mois à compter du premier jour du mois qui suit celui de la constatation de l'insuffisance professionnelle. En cas de résiliation pour motif grave, le fonctionnaire est entendu préalablement en ses explications et la délégation du personnel, si elle existe, est entendue préalablement en son avis.

Un règlement grand-ducal peut prévoir un délai pendant lequel le fonctionnaire en service provisoire et la délégation du personnel doivent prendre attitude. Ce délai expiré, il peut être passé outre.

Le service provisoire peut être suspendu par le collège des bourgmestre et échevins, soit d'office, soit à la demande de l'intéressé, pour la durée de toute absence prolongée en cas d'incapacité de travail du fonctionnaire en service provisoire, ainsi que dans l'hypothèse où celui-ci bénéficie des congés visés aux articles 30ter, paragraphe 1^{er} ou 31, paragraphe 1^{er}, d'un service à temps partiel pour raisons de santé ou dans des cas exceptionnels et pour des raisons dûment motivées pour une période s'étendant au maximum sur douze mois. En cas d'incapacité de travail, le paiement du traitement, en tout ou en partie, peut être continué par décision du collège des bourgmestre et échevins. Pendant ces périodes, le paiement de la rémunération, en tout ou en partie, peut être continué par décision du collège des bourgmestre et échevins.

Avant la fin du service provisoire le fonctionnaire doit subir, le cas échéant, un examen qui décide de son admission définitive.

Le service provisoire peut être prolongé pour une période s'étendant au maximum sur douze mois:

- a) en faveur du fonctionnaire en service provisoire qui n'a pas pu se soumettre à l'examen d'admission définitive pour des raisons indépendantes de sa volonté;
- b) en faveur du fonctionnaire en service provisoire qui a subi un échec à l'examen d'admission définitive.
- c) en faveur du fonctionnaire en service provisoire qui bénéficie des congés visés aux articles 30 ou 30ter, paragraphes 2 et 3.

Le fonctionnaire en service provisoire a réussi à l'examen d'admission définitive lorsqu'il a obtenu une note finale d'au moins deux tiers du total des points et une note suffisante dans chacune des épreuves.

Par note finale, il y a lieu d'entendre celle qui se compose du résultat de la partie générale et de la partie spéciale de l'examen d'admission définitive.

Dans ce cas, le fonctionnaire en service provisoire doit se présenter de nouveau à l'examen. Un nouvel échec entraîne l'élimination définitive du fonctionnaire en service provisoire.

Les décisions relatives à la révocation et à la prolongation du service provisoire ainsi qu'au licenciement à la fin du service provisoire sont prises par le conseil communal, la délégation du personnel, si elle existe, entendue en son avis. Cet avis n'est pas requis pour la prolongation du service provisoire en cas d'insuccès à l'examen d'admission définitive.

4. Des règlements grand-ducaux fixent les conditions et formalités à remplir par les postulants, les modalités du service provisoire, la mise en œuvre du plan d'insertion professionnelle ainsi que le programme et la procédure de l'examen d'admissibilité et de l'examen d'admission définitive prévus par le présent statut.

Ces règlements peuvent prévoir des cas dans lesquels les conditions du service provisoire et d'examen peuvent être sujets à exception ou tempérament, notamment en cas de changement de commune.

(5) Le service provisoire a pour objectif de développer les compétences professionnelles, administratives, organisationnelles et sociales du fonctionnaire en service provisoire.

La période de service provisoire comprend une partie de formation générale et une partie de formation spéciale.

A cet effet, le fonctionnaire en service provisoire est soumis pendant son service provisoire à un plan d'insertion professionnelle élaboré par son administration.

Le plan d'insertion professionnelle permet de faciliter le processus d'intégration du fonctionnaire en service provisoire dans son administration tout en lui conférant la formation nécessaire et les connaissances de base indispensables pour bien exercer ses fonctions.

Le plan d'insertion professionnelle prévoit, à l'égard du fonctionnaire en service provisoire, la désignation d'un patron de stage, la mise à disposition d'un livret d'accueil et l'élaboration d'un carnet de stage.

Le fonctionnaire en service provisoire est à considérer comme un agent appelé à être formé en vue de ses futures fonctions et missions. Il bénéficie à ce titre d'une initiation pratique à l'exercice de ses fonctions sous l'accompagnement d'un patron de stage.

(...)

*

3. LOI COMMUNALE MODIFIEE DU 13 DECEMBRE 1988

(...)

Art. 6. Les conseillers prêtent, avant d'entrer en fonctions, le serment suivant:

~~« Je jure fidélité au Grand-Duc, d'observer la Constitution et les lois du pays, et de remplir avec zèle, exactitude, intégrité et impartialité les fonctions qui me sont confiées. »~~ **Les conseillers prêtent, avant d'entrer en fonction, le serment suivant:**

« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »

Ce serment est prêté par les conseillers entre les mains du bourgmestre ou de celui qui le remplace.

(...)

*

FICHE D’EVALUATION D’IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi modifiant : 1° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’Etat ; 2° la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
Ministère initiateur :	Ministère de l’Intérieur, Ministère de la Fonction publique
Auteur(s) :	Taina Bofferding, Marc Hansen, Laurent Knauf, Patricia Vilar, Bob Gengler
Téléphone :	247-84617 / 247-84650
Courriel :	laurent.knauf@mi.etat.lu / patricia.vilar@mi.etat.lu / bob.gengler@mfp.etat.lu
Objectif(s) du projet :	L’objet du présent projet de loi est d’adapter la formule du serment prêté par les conseillers communaux et les fonctionnaires avant d’entrer en fonction, par analogie à celle retenue pour les députés et les membres du Gouvernement dans la nouvelle Constitution, dont les dispositions sont applicables à partir du 1er juillet 2023.
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	Ministère d’Etat
Date :	23/03/2023

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
 Si oui, laquelle/lesquelles :
 Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :
 - Entreprises/Professions libérales : Oui Non
 - Citoyens : Oui Non
 - Administrations : Oui Non

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.⁹
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l’entreprise et/ou son secteur d’activité ?)
 Remarques/Observations :

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d’une façon régulière ? Oui Non
 Remarques/Observations :

5. Le projet a-t-il saisi l’opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d’autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
 Remarques/Observations :

⁹ N.a. : non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative¹⁰ pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
- Si oui, quel est le coût administratif¹¹ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel¹² ? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
- Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
- Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
- Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

¹⁰ Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

¹¹ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

¹² Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
 Si oui, lequel ?
 Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 Si oui, expliquez pourquoi :
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
 Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation¹³ ? Oui Non N.a.
 Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers¹⁴ ? Oui Non N.a.
 Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

¹³ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

¹⁴ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

