

**Projet de règlement grand-ducal**

**portant modification du règlement grand-ducal modifié du 1<sup>er</sup> août 1988 fixant le statut financier des missions diplomatiques et consulaires à l'étranger et de leurs agents**

---

**Avis du Conseil d'État**

(11 décembre 2018)

Par dépêche du 22 juin 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi qu'une version coordonnée du règlement grand-ducal modifié du 1<sup>er</sup> août 1988 fixant le statut financier des missions diplomatiques et consulaires à l'étranger et de leurs agents, tenant compte des modifications en projet.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 7 août 2018.

**Considérations générales**

Le projet de règlement grand-ducal a pour objectif de modifier le règlement grand-ducal modifié du 1<sup>er</sup> août 1988 fixant le statut financier des missions diplomatiques et consulaires à l'étranger et de leurs agents. Il s'agit plus précisément d'adapter les taux d'augmentation de l'indemnité de poste dont bénéficient les agents diplomatiques, les agents consulaires de carrière et les chanceliers en poste à l'étranger figurant à l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 1<sup>er</sup> août 1988 pour tenir compte de la situation du conjoint de l'agent lors de son affectation à l'étranger.

Avant d'entamer l'examen des articles, le Conseil d'État voudrait développer quelques considérations générales concernant le fondement légal du projet de règlement grand-ducal sous revue.

Le Conseil d'État note que le préambule du projet de règlement sous avis mentionne quatre fondements légaux. À cet égard, il y a lieu de souligner que seuls les actes de base sur lesquels le nouveau texte s'appuie sont censés figurer comme fondement légal au préambule. Il convient, en outre, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, de spécifier le ou les articles qui servent de base légale. En l'occurrence, le Conseil d'État considère que ce sont seuls les articles 4 et 7 de la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique qui constituent un fondement légal pertinent pour le projet de règlement grand-ducal sous revue.

L'article 4 de la loi précitée du 30 juin 1947 prévoit plus particulièrement ce qui suit :

« Les agents diplomatiques toucheront en outre pendant la durée de leur service à l'étranger une indemnité de poste qui tiendra compte des conditions et exigences spéciales du poste dans lequel l'agent est occupé. Cette indemnité n'entrera pas en ligne de compte pour le calcul de la pension. »

En ce qui concerne le renvoi à la modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, le Conseil d'État n'en voit *a priori* pas la pertinence. Cette loi a en effet été remplacée par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, seuls quelques dispositifs épars, ne semblant pas devoir entrer en ligne de compte en l'occurrence, étant maintenus en vigueur à titre de régime transitoire.

Pour ce qui est de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, le Conseil d'État ne voit pas non plus quelles dispositions pourraient entrer en ligne de compte comme base légale. Si les auteurs du projet sous revue ont entendu viser l'article 23 relatif aux indemnités pour services extraordinaires, il y a lieu de souligner que les indemnités de poste qui sont revalorisées par le texte en projet ne sauraient, à défaut de répondre à la définition de la notion d'indemnité prévue par la loi précitée du 16 avril 1979, être considérées comme des indemnités tombant dans le champ de l'article 23 de la loi précitée du 16 avril 1979.

Quant à la référence à l'arrêté grand-ducal du 28 mai 1948 relatif à l'organisation des services extérieurs du Ministère des Affaires étrangères comme fondement légal, il est renvoyé aux observations d'ordre légistique.

Enfin, le Conseil d'État s'interroge sur la compatibilité du dispositif proposé avec les articles 76, alinéa 2, et 32, paragraphe 3, de la Constitution.

L'article 7 de la loi précitée du 30 juin 1947 prévoit la prise d'un arrêté ministériel pour la fixation des indemnités. Or, la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire. L'arrêté ministériel a été remplacé dans les faits par un règlement grand-ducal ce qui dans les matières non réservées est envisageable au regard du pouvoir spontané du Grand-Duc découlant de l'article 36 de la Constitution. Or, s'agissant en l'occurrence d'une matière réservée à la loi (article 99 de la Constitution : établissement d'une charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice), la loi doit, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, prévoir expressément l'intervention du Grand-Duc. La base légale pose dès lors problème, de sorte que le règlement grand-ducal qui sortira du projet de règlement grand-ducal sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

L'article sous avis a pour objet de modifier l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 1<sup>er</sup> août 1988.

Il augmente tout d'abord l'indemnité de poste attribuée à l'agent dont le conjoint a effectivement renoncé à une activité professionnelle et qui

habite en permanence auprès de l'agent détaché dans le pays d'affectation de ce dernier, en faisant passer le taux d'augmentation de l'indemnité de poste de 33 pour cent à 45 pour cent. Le taux d'augmentation de l'indemnité des agents dont le conjoint exerce une activité professionnelle n'est pas modifié par le règlement en projet et reste fixé à 25 pour cent. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis règlent ensuite, de façon plus précise, la situation du conjoint qui n'habite pas en permanence auprès de l'agent en prévoyant que, dans cette hypothèse, l'indemnité de poste est augmentée de 15 pour cent. À l'heure actuelle, l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 1<sup>er</sup> août 1988 prévoit que, par mesure individuelle du ministre des Affaires étrangères, l'augmentation prévue par le texte peut ne pas être accordée aux agents dont le conjoint n'habite pas en permanence auprès de l'agent détaché. Dans la pratique, le taux d'augmentation de l'indemnité de poste dans ce cas de figure a été fixé de façon uniforme à 10 pour cent.

Enfin, le texte proposé redéfinit la base à partir de laquelle les augmentations visées ci-dessus sont calculées. À l'avenir, ce calcul se fera par rapport à l'indemnité de poste en numéraire du poste d'affectation, et non plus à partir de l'indemnité de poste en numéraire de l'agent, ce qui correspond à une augmentation non négligeable pour les agents qui, à l'heure actuelle, ne touchent pas l'intégralité de l'indemnité de poste en numéraire du poste d'affectation en raison du grade qu'ils occupent. D'après le commentaire des articles, cette façon de procéder permettrait de remédier à une « formulation erronée » dans le texte actuellement en vigueur, d'autres augmentations de l'indemnité de poste prévues par ce texte étant effectivement calculées par rapport à l'indemnité de poste en numéraire du poste d'affectation.

Selon les termes de l'exposé des motifs, la modification projetée, en ce qu'elle augmente les indemnités que touchent les agents détachés à l'étranger, vise essentiellement à répondre aux difficultés de recrutement du Ministère des affaires étrangères et européennes et aux réticences des agents susceptibles d'être détachés à l'étranger dues notamment à « l'absence d'opportunités et d'options » pour leurs conjoints.

L'augmentation de l'indemnité devrait, toujours d'après les termes de l'exposé des motifs, permettre aux agents concernés de contracter une assurance pension (assurance pension continuée, assurance pension facultative, rachat de périodes, assurance auprès d'un organisme privé) pour leurs conjoints et de financer des formations professionnelles permettant au conjoint d'accroître ses chances de réinsertion professionnelle à son retour. Elle constituerait, par ailleurs, la mise en œuvre d'une priorité politique formulée dans le plan d'égalité des femmes et des hommes 2015-2018.

Dans ce contexte, il convient de noter que les objectifs que le Ministère des affaires étrangères et européennes s'est fixés dans le plan d'égalité des femmes et des hommes précité sont formulés dans les termes suivants :

« Pour la période législative 2014-2019, le ministère des Affaires étrangères et européennes s'est fixé les objectifs concrets suivants à réaliser en matière d'égalité des femmes et des hommes :

- Améliorer le taux de représentation des femmes (actuellement 30%) au sein du corps diplomatique au cours de la période législative en cours ;

- Élaborer des pistes pour soutenir les partenaires des agents en poste à l'étranger dans leur recherche d'un emploi dans le pays de l'affectation de l'agent ;
- Entamer des discussions avec les ministères de la Sécurité sociale et de la Fonction publique pour développer des formules pour prendre en charge l'assurance pension volontaire des partenaires des agents en poste à l'étranger lorsqu'ils perdent leur qualité d'assuré obligatoire en raison d'un congé sans solde ou d'une démission de leur emploi du fait du départ à l'étranger avec leur conjoint. »<sup>1</sup>

À la lecture de ces objectifs, le Conseil d'État constate que l'augmentation de l'indemnité en vue de permettre aux agents de faire profiter leur partenaire des mécanismes de l'assurance pension volontaire risque de ne satisfaire que partiellement aux objectifs précités. En effet, l'augmentation du montant attribué à titre d'indemnité de poste ne garantit pas la conclusion d'une telle assurance dans le chef du partenaire de l'agent, étant donné que le fait de conclure l'assurance en question dépendra, en tout état de cause, du bon vouloir de l'agent détaché. Cette observation vaut, par ailleurs, également pour le financement des formations professionnelles. Une solution alternative consisterait à développer des formules permettant le remboursement, plafonné et selon des modalités qu'il conviendrait de définir, des sommes effectivement exposées par les agents en poste à l'étranger dans la perspective développée ci-dessus. Dans ce contexte, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le fait que le système proposé n'est pas très cohérent et, à la limite, injuste. L'indemnité de poste est en effet constituée d'une indemnité de base qui, à l'heure actuelle, est fixée de façon uniforme à 3 345 euros par mois. Elle est ensuite adaptée aux spécificités du lieu d'affectation moyennant un coefficient local qui varie de 0,995 à 1,872, ce qui aboutit à un éventail d'indemnités allant de 3 328,28 à 6 261,84 euros par mois. Le complément d'indemnité dont bénéficierait l'agent en poste, du fait de la présence auprès de lui de son conjoint qui aura abandonné son emploi à Luxembourg, varierait ainsi de 1 497,73 à 2 817,83 euros, alors que les dépenses découlant de la continuation d'une affiliation à l'assurance pension au Luxembourg seraient les mêmes, indépendamment du lieu d'affectation. Le Conseil d'État y voit un motif supplémentaire pour modifier le système en place.

Quant à la formulation de l'article sous avis, il ressort du commentaire des articles que sont visés par le terme « conjoint » tant les partenaires au sens de l'article 2 de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats que les personnes mariées. Afin d'éviter toute équivoque, il est suggéré de compléter l'article 4 en écrivant à chaque occurrence « le conjoint ou le partenaire au sens de l'article 2 de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ».

---

<sup>1</sup> [http://mega.public.lu/fr/publications/publications-ministere/2015/pan-egalite-2015/06244\\_Broch\\_Plan\\_Egalite\\_Femmes\\_Hommes\\_2015-2018\\_04-2015-Web.pdf](http://mega.public.lu/fr/publications/publications-ministere/2015/pan-egalite-2015/06244_Broch_Plan_Egalite_Femmes_Hommes_2015-2018_04-2015-Web.pdf), p. 9.

## Articles 2 et 3

Sans observation.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observations générales

Il y a lieu d'écrire la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article en caractères gras et de laisser une espace entre cette forme abrégée et le numéro d'article en question.

Il y a lieu de supprimer le tiret à la suite du numéro d'article.

Après l'article 1<sup>er</sup>, les termes « **Dispositions transitoires et finales :** » sont à supprimer. Seuls les articles et les groupements d'articles peuvent être munis d'un intitulé.

#### Intitulé

L'intitulé du projet de règlement sous avis n'est pas à rédiger en lettres majuscules.

En outre, il n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

#### Préambule

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il convient d'écrire au premier visa :

« Vu la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ; ».

Il convient de faire suivre le deuxième visa d'un point-virgule.

Le Conseil d'État signale que, si jusque dans les années 1960, presque tous les actes émanant du pouvoir exécutif étaient dénommés « arrêté », il s'est depuis lors dégagé de la pratique courante que le terme « règlement » est employé pour désigner les actes réglementaires à portée générale et impersonnelle. En l'espèce, l'arrêté grand-ducal du 28 mai 1948 relatif à l'organisation des services extérieurs du Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce extérieur, constituant un acte réglementaire à caractère général et impersonnel, voire un « règlement », il y a lieu de supprimer le quatrième visa, étant donné que, au préambule, il est fait abstraction des actes de même nature que le texte en projet.

La formule « Notre Conseil d'État entendu ; » est toujours à faire figurer à la suite de la mention des autres organes ou autorités consultatifs.

Au cinquième visa (quatrième selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire « Chambre des fonctionnaires et employés publics » avec des lettres « f » et « e » minuscules. En outre, le visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter pour le cas où

l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc

La fiche financière étant à mentionner en tout premier lieu des mentions de l'accomplissement des formalités requises, il y a lieu de l'insérer à la suite du visa relatif à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Il convient d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

### Article 1<sup>er</sup>

À l'article 4, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, qu'il s'agit de modifier, il est indiqué d'écrire « pour cent » en toutes lettres et de supprimer les termes « de l'agent » qui sont redondants. Partant le Conseil d'État suggère d'écrire :

« 25 pour cent de l'indemnité de poste en numéraire du lieu d'affectation pour l'agent dont le conjoint ~~de l'agent~~ exerce une activité professionnelle au lieu du détachement à l'étranger ».

### Article 2

À l'article sous examen, il est superfétatoire de préciser que le texte en projet est applicable « pour les agents en poste à l'étranger » à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Par ailleurs, le terme « grand-ducal » est traditionnellement à omettre aux dispositions relatives à la mise en vigueur d'un acte. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État demande de reformuler l'article relatif à l'entrée en vigueur du règlement en projet comme suit :

« **Art. 2.** Le présent règlement entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. »

### Article 3

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 11 décembre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes