

Waringo Jeannot  
Représentant spécial du Premier Ministre  
auprès de la Cour grand-ducale

Luxembourg, le 24 janvier 2020

**Rapport sur l'exécution de ma mission comme**  
**Représentant spécial du Premier Ministre auprès de la Cour grand-ducale**

**Rapport sur l'exécution de ma mission comme**

**Représentant spécial du Premier Ministre auprès de la Cour grand-ducale**

Le sommaire du présent rapport se présente comme suit:

	Pages
A. La Mission du Représentant spécial du Premier Ministre auprès de la Cour .....	2
a) Description de la mission.....	2
b) Déroulement de la mission .....	2
B. Les modèles d'autres Monarchies européennes .....	3
a) La Monarchie en Suède .....	3
b) La Monarchie aux Pays-Bas .....	5
c) La Monarchie en Belgique .....	7
1) La Liste civile .....	7
2) Les dotations au profit des Membres de la Famille royale .....	9
3) La transparence des relations financières .....	10
4) Le contrôle des dotations au profit de la Famille royale .....	11
5) L'organisation du Palais .....	11
6) La Donation royale.....	13
7) Eléments de réflexion pour une réforme.....	13
C. Le financement de la Monarchie au Luxembourg .....	14
a) La Liste civile et les contributions supplémentaires.....	14
b) Eléments de réflexions pour une réforme .....	15
D. La mise en place d'une nouvelle Institution: La Maison du Grand-Duc .....	15
a) La création d'une nouvelle entité .....	15
b) Les directives de la législation sur la comptabilité de l'Etat .....	16
c) La transparence des activités officielles de la Cour .....	18
E. Les modalités de la participation financière de l'Etat aux activités de la Maison du Grand-Duc .....	18
a) Les modalités actuelles de la participation financière .....	18
b) Les dotations budgétaires au profit de la Maison grand-ducale .....	20
1) Les crédits de la section budgétaire « Maison du Grand-Duc » .....	20
2) Les autres allocations au profit de la Maison du Grand-Duc .....	20
3) Eléments de réflexion pour améliorer la transparence au niveau budgétaire .....	23
F. Le statut du personnel de la Cour .....	24
a) Description de la situation actuelle .....	24
b) Eléments de réflexion pour une réforme .....	25
G. La gestion des ressources humaines .....	25
a) L'effectif actuel du personnel de la Cour .....	25
b) Evolution de l'effectif du personnel.....	27
c) Eléments de réflexion pour une réforme du processus de recrutement .....	29
H. La question de l'organigramme de la Cour .....	30
a) Les projets d'organigramme de la Cour.....	30
b) Eléments de réflexion pour une refonte de l'organigramme .....	31
I. Les principales fonctions de la Maison du Grand-Duc .....	32
a) Le Maréchalat de la Cour grand-ducale.....	33
b) Le Commissaire à la Cour .....	34
c) Le Manager général .....	35
d) Le Service Communication .....	35
e) La gestion du site internet de la Cour .....	36
f) Le service des aides de camp.....	37

g) Le service de la Protection rapprochée .....	38
h) L'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc .....	39
i) Le service Patrimoine .....	41

\*\*\*\*\*

## **A. La Mission du Représentant spécial du Premier Ministre auprès de la Cour**

### **a) - Description de la mission**

La mission que le Premier Ministre a confiée au Représentant spécial auprès de la Cour grand-ducale peut être résumée comme suit:

- Analyse de la structure et de l'organigramme actuel du personnel de la Cour,
- Elaboration et redéfinition de l'organigramme du personnel, accompagné d'une description claire des tâches et d'une chaîne de commandement sans équivoque,
- Formulation de propositions dans le contexte de la bonne gestion financière des dépenses de personnel et de leur prise en charge par l'Etat,
- Analyse globale de la gestion financière, budgétaire et comptable des activités de la Cour dont le financement se fait à charge du budget de l'Etat et formulation de propositions d'amélioration,
- Pilotage et suivi de la mise en œuvre des mesures décidées sur la base notamment des réflexions du Représentant spécial.

La lettre de mission du 24.6.2019 prévoit par ailleurs qu'en attendant le rapport du Représentant spécial au sujet de l'exécution de sa mission, tous les projets de recrutement, de déplacement et de licenciement du personnel devront être approuvés par le Premier Ministre, sur avis du Représentant spécial.

### **b) - Le déroulement de la Mission**

Au début du mois de juillet 2019, j'ai pu commencer mes entretiens avec les responsables du Palais. A partir de cette date je dispose en effet d'un bureau au Palais pour organiser les réunions avec les personnes qui travaillent dans les différents services de la Cour. En raison de la période des vacances, l'organisation des entretiens s'est avérée moins aisée au cours des mois de juillet et d'août. Cette période fut dès lors propice à la découverte des situations des autres Monarchies européennes et du contexte luxembourgeois de ma mission.

A partir de la fin du mois de juillet, et plus particulièrement à partir du 15 septembre, j'ai eu quelque 60 réunions avec les différents collaborateurs de la Maison grand-ducale. Je me suis également renseigné sur place pour connaître le travail du personnel de la Cour (Garage, Lingerie, Bibliothèque, Médiathèque, Archives, Service de la collection des objets d'arts et de meubles, etc.).

Parallèlement aux réunions avec les différents agents de la Cour, j'ai eu des entretiens avec d'anciens collaborateurs de la Cour ainsi qu'avec des représentants d'autres Institutions, Services et Administrations de l'Etat, comme la Chambre des Députés, la Police, l'Administration des bâtiments publics ou encore le Ministère de la Fonction publique et le Service information et presse.

Au cours de cette période, j'ai également analysé, conformément à ma mission, les demandes de la Cour visant à procéder à des recrutements ou des réaffectations de membres du personnel. La lettre de mission prévoit en effet que le Représentant a pour mission de veiller à ce que d'éventuels licenciements ou déplacements se fassent pour des raisons dûment motivées. Toute proposition de recrutement devra également trouver l'accord du Premier Ministre, sur base d'un avis préalable du Représentant spécial.

A la date du 29 novembre 2019, j'ai pu rencontrer à Bruxelles au Palais royal le Chef de cabinet de sa Majesté le Roi et l'Intendant de la Liste civile de sa Majesté le Roi pour un entretien au sujet des différentes facettes de l'organisation de la Maison du Roi en Belgique.

Finalement et pour être complet, je voudrais signaler qu'en accord avec les termes de ma mission, j'ai répondu aux demandes d'entretien d'anciens collaborateurs qui ont éprouvé le besoin ou la nécessité de partager, en toute confiance, des situations vécues ou ressenties.

Ces entretiens m'ont permis de comprendre non seulement les nombreux métiers de la Cour, avec leurs diversités et leurs exigences. Ils m'ont également permis de découvrir les multiples aptitudes et capacités des employés de la Cour et leur volonté d'être à la hauteur des attentes. J'ai eu la chance de rencontrer des gens formidables au cours de ces rencontres.

Il m'importe également de dire que j'ai accepté cette mission avec la volonté de pouvoir apporter ma contribution au projet de réforme et de modernisation du fonctionnement de notre Monarchie. J'ai eu comme seule condition, la possibilité de pouvoir exercer cette mission en toute liberté et en toute indépendance, ce qui explique également ma décision de renoncer à toute rémunération.

Mon but était donc d'apporter ma contribution au projet de réforme des structures et des modalités de fonctionnement de la Cour grand-ducale.

Ma volonté de contribuer à ce projet fut toutefois ébranlée par l'intervention soudaine d'un bureau d'avocats qui fut mandaté par l'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc pour répondre à un courrier que j'avais adressé au début du novembre au Maréchal de la Cour. Dans ce courrier j'avais demandé des renseignements supplémentaires afin de pouvoir remettre au Premier Ministre mon avis sur une proposition de recrutement d'un nouveau collaborateur ou collaboratrice pour le secrétariat de S.A.R. la Grande-Duchesse.

La prise de position du bureau d'avocats persiste d'ailleurs à être la seule réponse que j'ai eue à ma demande de renseignements.

Jusqu'à présent j'ignore la nature et la portée de la mission qui a été confiée à ce bureau d'avocats. Je dois dire très clairement que j'ai ressenti, à tort ou à raison, l'apparition de ce bureau comme un tournant dans ma façon de concevoir ma collaboration avec les responsables de la Cour grand-ducale.

A partir de ce moment-là, je ne pouvais plus me départir de l'impression que ma présence était ressentie comme un élément perturbateur et non pas comme une aide en vue de la réforme de notre Monarchie.

J'espère que les réflexions qui sont formulées dans ce rapport permettent néanmoins d'apporter une contribution positive au débat sur une réforme du fonctionnement de la Cour grand-ducale.

J'espère également que ces réflexions seront comprises comme étant uniquement l'expression de ma volonté d'apporter mon aide en faveur de ce vaste projet.

## **B. Les modèles d'autres Monarchies européennes**

La mission du Représentant spécial comprend l'analyse de la gestion financière des activités de la Cour et de son financement par le budget de l'Etat ainsi que l'analyse de la structure et de l'organigramme de la Cour.

A cette fin, il s'est avéré utile et intéressant d'examiner sommairement le fonctionnement de certaines autres Monarchies européennes.

### **a) - La Monarchie en Suède**

- La Suède est très souvent citée comme étant le modèle d'une Monarchie progressiste et moderne.

Le modèle suédois est très différent du système luxembourgeois, belge, néerlandais ou anglais, pour ce qui est des missions du Chef de l'Etat.

Depuis la réforme constitutionnelle très importante, qui a été réalisée en 1974, le Roi, tout en demeurant le Chef de l'Etat, exerce uniquement des fonctions symboliques et représentatives. Le Roi ouvre uniquement les sessions parlementaires et reçoit les ambassadeurs pour la remise des lettres d'accréditation.

Parallèlement c'est le Président du Parlement et le Premier Ministre qui ont vu leurs pouvoirs s'accroître sensiblement.

En Suède le Roi n'a plus le pouvoir de promulguer et de sanctionner les lois. De même, il n'a plus le pouvoir de nommer les membres du Gouvernement ni les agents des emplois civils et militaires. Contrairement à notre pays et à la Belgique par exemple, le Chef de l'Etat n'intervient pas dans le déroulement du processus de formation d'un nouveau Gouvernement.

Il est intéressant de relever que l'analyse du modèle suédois fut également en discussion dans le cadre des premiers débats sur la refonte de la Constitution au Luxembourg.

- L'institution qui appuie le Roi et les autres membres de la Famille royale dans l'exercice de leurs fonctions officielles, est dénommée « Cour royale ».

Pour l'organisation et le suivi du financement des activités officielles de la Cour par le budget de l'Etat, la Cour est divisée en 3 unités qui diffèrent en ce qui concerne les méthodes de financement.

Il s'agit des unités suivantes:

- Administration de la Cour,
- Administration des Palais,
- Djurgården Administration (RDA).

Les ressources provenant du budget de l'Etat sont réparties comme suit:

- 51% des ressources de l'Etat sont affectés au financement des activités de **l'Administration de la Cour**. Le vaste programme de cérémonies, de réceptions et de visites est décrit en détail dans le rapport très détaillé qui est publié annuellement par la Cour<sup>(\*)</sup>.

- 49% de la dotation de l'Etat sont affectés à l'entretien du patrimoine royal, qui relève de la responsabilité de **l'Administration des Palais**. A côté des ressources de l'Etat, il y a lieu de relever que des recettes supplémentaires pour le financement de l'Administration des Palais proviennent des visites guidées du Palais, des ventes dans les boutiques royales, etc.

- La 3<sup>ème</sup> unité est la **Royal Djurgården Administration (RDA)** dont les opérations sont intégralement financées par des recettes propres, principalement par des revenus locatifs. Djurgården est une île au centre de Stockholm qui abrite des bâtiments, des monuments historiques, des musées, des ports de plaisance et une vaste forêt. Le Roi détient le droit de disposition sur le Royal Djurgården, ce droit est exercé par l'Administration Royale de Djurgården, qui fait partie de la Cour royale de Suède. L'excédent financier est mis en réserve pour le développement durable de Djurgården.

A toutes fins utiles, il convient de noter que d'après le rapport annuel de la Cour royale, les règles fiscales qui s'appliquent à la Famille sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux citoyens suédois.

• Dans ce contexte, il importe d'insister sur un élément essentiel du modèle suédois: la **volonté de transparence**. C'est ainsi notamment que conformément à un accord qui a été signé entre le Gouvernement et la Cour royale, l'Administration de la Cour est tenue de fournir des rapports clairs et détaillés au sujet de l'utilisation de la dotation de l'Etat.

• Pour ce qui est des relations financières entre le budget de l'Etat et la Cour royale, il y a lieu de relever qu'en 2012, la Cour a reçu au total du budget de l'Etat un montant de 123,5 millions de couronnes suédoises (ou de 13,4 millions d'euros, taux de change du 31.12.2012), qui ont été réparties comme suit:

	<u>couronnes</u>	<u>euros</u>
Administration de la Cour.....	63,0 mio	6,8 mio
Administration des Palais.....	60,5 mio	6,6 mio
Total.....	123,5 mio	13,4 mio

Au titre de l'année 2017, le montant total des dotations publiques, à charge du budget de l'Etat, s'est élevé à 137,0 millions de couronnes suédoises ou à 13,3 millions d'euros (taux de change du 31.12.2017).

• Ainsi qu'il a déjà été relevé ci-avant un élément très important qui mérite d'être signalé est le fait que l'Administration de la Cour est tenue de fournir un reporting annuel détaillé au sujet de l'utilisation des dotations de l'Etat, conformément à un accord avec le Gouvernement.

Les activités de l'Administration du Palais sont analysées et expliquées en détail dans le **Rapport annuel de la Cour**.

Ce rapport comprend également une partie financière qui présente et explique en détail les opérations financières de l'Administration de la Cour.

Les comptes de l'Administration sont audités par un réviseur externe, en l'occurrence par le National Audit Office et leur avis est également publié dans le Rapport annuel.

Il en est de même des opérations de la Royal Djurgården Administration dont les comptes sont également audités par le National Audit Office.

Ce Rapport annuel fournit également, en toute transparence, l'évolution du nombre des employés de la Cour, leur affectation, leur distribution en fonction de l'ancienneté, etc. Il ressort notamment de cette publication que la Cour royale a employé en 2012 au total 228 agents à plein temps. Ce nombre englobe les agents de la Royal Djurgården Administration dont les dépenses sont intégralement financées par des recettes propres provenant essentiellement de revenus de location.

<sup>(\*)</sup> Voir sur le site internet de la Cour le Rapport annuel intitulé « The Royal Court Annual Report »

Pour ce qui est de la gestion du personnel, il est intéressant de relever également que l'une des grandes priorités de la Cour de Suède réside dans la volonté d'améliorer en permanence le bien être du personnel de la Cour.

C'est à cette fin que des actions sont menées en permanence pour améliorer l'environnement du travail et pour réduire au maximum les risques de maladie.

Chaque année, les employés bénéficient par exemple d'une contribution pour soutenir leurs propres activités de remise en forme et le département du personnel organise régulièrement des activités sportives.

Le taux d'absence pour cause de maladie se situe d'après le Rapport annuel précité de 2012 à un niveau inférieur à la moyenne nationale. Ces chiffres très encourageants, s'expliquent par l'engagement des responsables de la Cour en vue de la création et du maintien d'un environnement de travail stimulant.

• Dans l'organisation de la Cour en Suède, une importance cruciale revient au **Maréchal de la Cour**. Il est à la tête de la Cour royale et il est responsable des contacts du Roi avec le Rijsdag et le Gouvernement. Le bureau du Maréchal appuie tous les autres départements dans l'exercice de leurs fonctions, par l'intermédiaire du Secrétariat général, du Département des finances et du Département du Personnel.

Précisons encore que le **Secrétariat du Maréchal** s'occupe des questions juridiques et administratives, comme les demandes pour utiliser des photos de la Famille royale, ou les demandes d'accès aux archives.

Le **Bureau du Trésorier** est en charge de la gestion financière et comptable des activités officielles de la Cour ainsi que de la gestion des actifs financiers privés de la Famille royale.

#### - **Éléments de réflexion pour une réforme**

Ceci étant, les éléments qui sont intéressants à retenir d'une analyse même sommaire de l'organisation et du fonctionnement de la Cour du Roi de Suède peuvent se résumer comme suit:

- le Roi exerce uniquement une fonction symbolique et représentative,
- les activités de la Cour se caractérisent par une grande volonté de transparence et par une volonté de rendre compte de l'emploi des ressources provenant du budget de l'Etat,
- le Maréchal est le point central de l'organisation de la Cour,
- la motivation du personnel et la santé au travail, dans un cadre agréable, constituent une priorité de premier plan de la Cour,
- un rapport présente annuellement le détail des activités du Roi et des Membres de sa famille ainsi que le volet financier et comptable de leurs activités accompagné du rapport d'un réviseur externe.

#### **b) - La Monarchie aux Pays-Bas**

• Au Pays-Bas, l'article 40 de la Constitution dispose que « le Roi reçoit tous les ans des allocations de l'Etat suivant des règles à fixer par une loi ». « Cette loi détermine quels sont les autres Membres de la maison royale auxquels sont accordés des allocations de l'Etat, et règle ces allocations ».

L'article 41 de la Constitution ajoute que « le Roi organise sa Maison en tenant compte de l'intérêt public ».

A partir de l'exercice 2009 une nouvelle réglementation est d'application suite à la modification de la loi sur le statut financier de la Maison royale.

A partir de cette date, les Membres de la Cour reçoivent des dotations qui sont subdivisées en 2 parties. Une composante A qui peut être assimilée à un revenu personnel et une partie B qui a pour objet de couvrir les frais de personnel de la Cour et les frais de fonctionnement.

A noter que le Roi reçoit ce traitement pour des raisons constitutionnelles et les autres bénéficiaires parce qu'ils ne sont pas autorisés à exercer des activités professionnelles.

Aux Pays-Bas, les résidences royales sont la propriété de l'Etat qui les met à la disposition du Roi et de sa Famille.

Pour ce qui est des objets mobiliers, il convient de relever qu'à côté des objets personnels de la Famille royale un nombre important d'objets – peintures, meubles, bijoux – sont associés à l'exercice de la fonction royale. Ces objets de la **collection royale** sont placés dans les mains de Fondations: Fondation des archives et Fondation des collections historiques. Cette approche permet de garantir que les objets resteront toujours à la disposition du Roi.

Aux Pays-Bas, la dotation au profit du Roi fait donc l'objet d'un débat annuel alors qu'en Belgique par exemple et ce pour les raisons qui sont plus amplement développées ci-après, la dotation du Roi est discutée et arrêtée une seule fois au début de chaque règne et pour l'ensemble de la durée de celui-ci.

• Aux Pays-Bas, et ce pour des raisons de transparence, **les versements au profit du Roi** sont rassemblés dans un même chapitre budgétaire. Les 3 articles de ce chapitre se présentent comme suit:

- Dotations allouées sur la base de la Constitution aux Membres de la Famille royale,
- Dotations pour la couverture des dépenses de fonctionnement de la Maison du Roi,
- Dépenses figurant aux budgets d'autres Ministères.

Au titre de l'exercice 2015, les montants des 3 rubriques étaient les suivants:

- Dotations aux Membres de la Famille royale .....	7.659,0 millions
- Revenus personnels .....	1.614,0 mio
- Dépenses matérielles et personnel.....	<u>6.045,0 mio</u>
	7.659,0 mio
- Dépenses de fonctionnement du Roi .....	26.826,0 millions
- Maison royale (personnel) .....	17.026,0 mio
- Maison royale (dép. matérielles) .....	8.486,0 mio
- Gestion de la faune (dép. matérielles) .....	290,0 mio
- Voyages aériens .....	893,0 mio
- Entretien du bateau (Groene Draeck) .....	51,0 mio
- Visite de la partie caraïbe du Royaume .....	<u>80,0 mio</u>
	26.826,0 mio
- Dépenses d'autres budgets imputées à la Monarchie.....	5.600,0 millions
- Dépenses de personnel .....	3.819,0 mio
- Dépenses matérielles.....	<u>1.781,0 mio</u>
	5.600,0 mio
Total.....	40.085,0 millions

Les dotations aux Membres de la Famille royale comprennent les dotations au profit du Roi, de l'épouse du Roi et du souverain abdicataire.

Au total, la Liste civile des Pays-Bas serait l'une des plus élevées des Monarchies européennes. A noter toutefois qu'en raison de la discrétion de la plupart des Monarchies, il est très difficile d'avoir des données précises et comparables au sujet du coût des Monarchies européennes.

Si le budget des Pays-Bas fournit de nombreuses informations au sujet de l'affectation et de la nature des ressources allouées à la Maison du Roi, il faut néanmoins constater que les informations au sujet de l'utilisation par la Maison du Roi de ces ressources sont très parcimonieuses si l'on compare par exemple à la Monarchie suédoise.

• Une approche me semble néanmoins intéressante à creuser davantage. C'est l'approche qui consiste à accorder au Roi, non plus une Liste civile, avec tous les problèmes tenant à la définition même de ce terme, mais une **double dotation** dont une partie correspond à un traitement et une seconde partie qui est destinée au financement des dépenses de personnel et de fonctionnement de la Maison du Roi.

Aux Pays-Bas cette approche est d'application depuis quelques années. Son principe a été accepté mais c'est le montant de cette « rémunération » qui fait régulièrement l'objet de réflexions plus ou moins prononcées.

D'après le budget 2015, cette partie de la dotation avait en effet été fixée à 825.000 euros pour le « Revenu personnel du Roi » au titre de l'année 2015.

En Belgique, la même approche a été retenue dans la loi du 27 novembre 2013 concernant les dotations et les indemnités en faveur de la Famille royale.

A la différence des Pays-Bas, je suis d'avis que la mise en œuvre de cette approche est plus adaptée à la réalité en Belgique.

Aux termes de cette loi, les dotations en faveur des Membres de la Famille royale (S.M. le Roi Albert II, la Princesse Astrid et le Prince Laurent) sont également divisées en 2 parties dont la première, soumise à l'impôt sur le revenu, correspond à un traitement. Cette partie « traitement » est fixée en Belgique sur la base du traitement que touche un agent d'une fonction supérieure au sein de la Fonction publique ou de la Magistrature.

### **c) - La Monarchie en Belgique**

Ce chapitre a pour objet de décrire, en résumé, les modalités du fonctionnement et de l'organisation de la Maison royale en Belgique.

A cette fin, je pense qu'il est utile de présenter tout d'abord sommairement les différents moyens que la Nation met à disposition du Chef de l'Etat pour lui permettre de financer les dépenses relevant de sa fonction.

A cette fin, il importe de préciser trois notions essentielles:

- la Liste civile,
- les Dotations annuelles au profit des Membres de la Famille
- la Donation royale

#### **1) La Liste civile**

La Constitution belge alloue au Roi une Liste civile, c'est-à-dire un budget propre qui lui permet de rémunérer ses collaborateurs, d'entretenir les résidences royales, d'assurer le fonctionnement de ses services et de pourvoir aux frais d'hospitalité et de représentation.

• **La Liste civile** peut être définie comme étant « l'ensemble des moyens (financiers, immobiliers et matériels) que l'Etat met à la disposition du Chef de l'Etat pour qu'il puisse exercer sa fonction en toute indépendance morale et matérielle ».

Aux termes de **l'article 89 de la Constitution belge**, la Liste civile est fixée en début de règne et pour l'ensemble de la durée de celui-ci.

La Liste civile comprend d'une part la dotation à laquelle la Constitution de la Belgique fait allusion et d'autre part, la jouissance des bâtiments qui sont mis à sa disposition afin qu'il puisse en permanence représenter dignement la Nation.

Le montant du forfait annuel qui est alloué au Roi au titre de la Liste civile est invariable et ne peut pas être modifié en cours de règne, indépendamment toutefois des adaptations indiciaires qui sont prévues par la loi. Le fait de fixer le montant de la Liste civile pour la durée de chaque règne a pour finalité d'éviter « qu'en cours de règne ni le Roi ni le Parlement n'aient à user de leur influence respective, ce qui contribuerait à créer et à entretenir un rapport préjudiciable de dépendance financière »(\*).

Les discussions autour du montant de la Liste civile ont dès lors lieu uniquement une seule fois en début de règne ce qui contribue à la stabilité des rapports de force en Belgique. Ce faisant on écarte en effet la possibilité de recommencer tous les ans le débat sur les finances de la Monarchie, voire sur la Monarchie elle-même.

Le but de cette disposition constitutionnelle vise donc à éviter que le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif n'aient la possibilité de modifier annuellement à leur gré le montant de la Liste civile.

Dans le cadre des travaux préparatoires qui ont conduit aux lois du 27 novembre 2013 sur la Monarchie(\*\*), la question de la nature de la Liste civile a été largement débattue. De nombreuses propositions ont été formulées dont celle de scinder le montant de la Liste civile en deux parties distinctes, dont l'une constituerait un traitement imposable et l'autre une dotation pour le financement des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement de la Cour.

Si le système n'a pas été retenu pour la dotation au profit du Roi, il a quand-même été adopté pour les dotations au profit des autres Membres de la Famille royale.

• Pour ce qui est maintenant du **montant de la Liste civile**, il peut être utile de relever que ce montant avait été fixé en 1993 par la loi à 244.000.000 francs belges pour la durée du règne du Roi Albert II et que compte

---

**Notes:** (\*) Extrait du Rapport de la Chambre des représentants de Belgique sur le projet de loi fixant la Liste civile pour la durée du règne du Roi Philippe. (document 2959/004)

(\*\*) - Loi du 27 novembre 2013 fixant la Liste civile pour la durée du règne de S.M. le Roi Philippe

- Loi du 27 novembre 2013 concernant les dotations et les indemnités octroyées à des Membres de la Famille royale ainsi que transparence du financement de la Monarchie



tenu des revalorisations qui ont été effectuées tous les 3 ans, en application de la loi, la Liste civile s'élevait en 2013 à 11.554.000 euros.

Ce montant a été repris dans **la loi du 27 novembre 2013**, fixant la Liste civile pour la durée du règne du Roi Philippe.

Dans ce contexte il importe de relever également que la loi précitée du 27 novembre 2013 prévoit 2 modalités d'adaptation du montant de base de la Liste civile.

Le premier mécanisme (article 3 de la loi) vise à maintenir le pouvoir d'achat de la Liste civile en prévoyant son adaptation à l'évolution de l'indice santé. Le second mécanisme (article 4 de la loi) prévoit la revalorisation triennale de la Liste civile en fonction de l'évolution des traitements réels des services de l'administration générale de l'Etat fédéral et des augmentations de cotisations patronales à la sécurité sociale.

• Au-delà de la Liste civile, il convient de relever que l'article 6 de cette même loi précise que **le Palais royal de Bruxelles et le Château de Laeken**, qui appartiennent à l'Etat, sont mis à la disposition du Roi et que la Liste civile supporte les frais de l'entretien intérieur et de l'ameublement du Palais et du Château de Laeken.

Le législateur a donc manifestement eu la volonté d'englober tous les versements au profit du Roi dans la rubrique Liste civile.

Or, l'article 6 de cette loi dispose que les frais de chauffage du Palais de Bruxelles sont à charge de l'Etat fédéral, et non pas à charge de la Liste civile.

C'est ainsi également que l'article 5 de cette loi dispose que par dépassement du montant de la Liste civile « 35 agents de l'Etat ou membres des corps spéciaux » peuvent être mis à la disposition du Roi et que seules « les dépenses en personnel qui excèdent ce maximum sont à charge de la Liste civile ».

Cette disposition entraîne dès lors une dépense supplémentaire pour le budget de l'Etat, en sus du montant de la Liste civile et en sus de la mise à disposition des demeures royales.

Aux cours des entretiens que j'ai eus au Palais de Bruxelles, mes interlocuteurs m'ont fourni, en toute transparence, la liste du personnel qui a été détachée au Palais, à la date du 12 novembre 2019, sur la base de la loi du 27 novembre 2013.

Les départements de détachement ou d'origine de ces personnes sont les suivants:

- Ministère de la Défense.....	12 personnes
dont: - l'Intendant à la Liste civile,	
- le Chef du Protocole,	
- l'Adjoint du Chef du Protocole,	
- le Secrétaire Général.	
- Ministère des Affaires étrangères.....	10 personnes
dont: - le Chef de cabinet du Roi,	
- le Directeur du Service Médias,	
- le Secrétaire de la Reine.	
- Ministère des Finances.....	3 personnes
- Ministère de la Justice.....	7 personnes
- Agence Santé-Alimentaire.....	1 personne
- Ministère de l'Economie.....	1 personne
- Recrutement en cours.....	1 personne
	<u>35 personnes</u>

Il ressort clairement de ce relevé que les postes les plus importants à la Cour sont occupés par des fonctionnaires détachés de différents départements ministériels, et ce principalement du Ministère de la Défense et du Ministère des Affaires étrangères.

• Pour ce qui est de la question de la **sécurité du Roi et des Membres de la Famille royale**, il est important de noter que celle-ci est assurée par quelques 210 agents de la Police fédérale.

Ces dépenses ne figurent pas dans l'inventaire des dotations de l'Etat au profit de la Famille royale. La sécurité est en effet considérée comme étant une mission propre des pouvoirs publics. La sécurité relève très clairement de la responsabilité de la Police et non pas de la Cour.

Ces dépenses figurent dès lors au budget du département de l'Intérieur et non pas au budget de la Famille royale.

- Dans ce contexte, il importe de préciser également que les dépenses qui sont effectuées au moyen des ressources de la Liste civile sont soumises à tous les impôts et à toutes les taxes.

## **2) Les dotations au profit des Membres de la Famille royale**

- En dehors de la Liste Civile, certains Membres de la Famille royale peuvent bénéficier en Belgique d'une dotation annuelle afin qu'ils puissent remplir leurs fonctions de représentation.

Au cours de l'année 2013, c'est-à-dire à l'occasion du début du règne du Roi Philippe, le Parlement belge a réalisé une réforme en profondeur du système des dotations royales, qui sont désormais régies par les dispositions de la loi du 27 novembre 2013 concernant les dotations et les indemnités octroyées à des Membres de la Famille royale ainsi que la transparence de la Monarchie.

- Les dispositions de cette loi alignent tout d'abord un certain nombre de principes généraux concernant les dotations et les indemnités au profit des Membres de la Famille royale. En deuxième lieu, cette loi énumère une série de règles qui s'appliquent à la transparence et au contrôle des dépenses qui sont financées au moyen de ces dotations et indemnités. La loi arrête in fine les montants des dotations au profit des Membres de la Famille et les règles déontologiques à observer par les bénéficiaires des dotations.

Depuis le vote de cette loi **la liste des bénéficiaires** d'une dotation financière se présente comme suit:

- l'héritier présomptif de la Couronne;
- le conjoint ou la conjointe survivant(e) du Roi ou de la Reine;
- le conjoint ou la conjointe survivant(e) de l'héritier présomptif;
- le Roi ou la Reine qui quitte ses fonctions et éventuellement son conjoint ou sa conjointe survivant(e)

A noter qu'une règle transitoire figure dans la loi pour régler le cas de la Princesse Astrid et du Prince Laurent.

- Le deuxième changement, plus substantiel, vise **la dotation** proprement dite qui **est désormais scindée en 2 parties** à savoir:

- une partie qui correspond à un traitement qui est fixé sur la base du traitement d'une fonction supérieure au sein de la fonction publique ou de la Magistrature et qui est soumise à l'impôt sur le revenu (part traitement),
- une partie qui est destinée au financement des dépenses de personnel et de fonctionnement (part fonctionnement et personnel).

Les deux parties sont indexées mais selon des modalités différentes.

- Aux termes des dispositions de la susdite loi du 27 novembre 2013, le fait de recevoir une dotation à charge du budget de l'Etat impose dorénavant aux bénéficiaires **le respect de certaines responsabilités et de certaines obligations**.

C'est ainsi que les bénéficiaires de dotations sont désormais tenus de rendre compte de l'utilisation de la seconde partie de la dotation (part fonctionnement et personnel). Cette responsabilité se traduit tout d'abord par une obligation de transparence et par l'exercice d'un droit de contrôle sur la part de la dotation qui n'est pas assimilée à un traitement.

La responsabilité du bénéficiaire d'une dotation se traduit finalement par l'obligation de respecter certaines règles déontologiques et de bonne conduite qui figurent au chapitre IV de la loi du 27 novembre 2013.

C'est ainsi que la loi impose notamment aux bénéficiaires d'une dotation l'obligation de participer à des événements publics ou à des manifestations « dans lesquelles leur participation est sollicitée ». De même, les Membres de la Famille royale s'obligent à ne pas compromettre par leur propos, leur attitude ou leur comportement la dignité de la fonction. Ils sont également tenus de faire preuve de réserve « dans l'expression publique de leurs opinions et de témoigner de respect pour « les conceptions politiques, philosophiques, religieuses ou idéologiques qui s'expriment dans une société démocratique ».

Si les règles de bonne conduite ne sont pas observées, le Gouvernement peut procéder à une retenue sur la dotation et même supprimer la dotation.

Pour être complet, il convient de signaler que l'acceptation d'une dotation n'est pas compatible avec la perception d'un autre revenu provenant d'une occupation salariée.

• Pour ce qui est **du montant des dotations royales**, il échet de noter que d'après les articles de la loi précitée du 27 novembre 2013, les dotations sont fixées comme suit sur une base annuelle:

(en euros)			
Parties de la dotation	S.M. Albert II	Princesse Astrid	Prince Laurent
- Traitement.....	183.000	92.000	92.000
- Personnel et fonctionnement.....	778.000	242.000	228.000
Total.....	961.000	334.000	320.000

Finalement, il importe de noter que les bénéficiaires d'une dotation peuvent également bénéficier de la mise à disposition d'une résidence appartenant à la Donation. C'est ainsi que le Château de Stuyvenberg est mis gratuitement à la disposition de la Princesse Astrid et la Villa Clémentine au Prince Laurent. Ces deux bâtiments appartiennent à la Donation royale.

### 3) La transparence des relations financières

• La réforme d'ampleur qui a été réalisée au cours de l'année 2013 a accru notablement la transparence des relations financières entre l'Etat et la Maison royale.

Aux termes de l'article 12 de la loi précitée du 27 novembre 2013, toutes les dépenses budgétaires dans l'intérêt de la Maison du Roi et de sa Famille sont aussi regroupées, dans une même section du budget de l'Etat.

En exécution de cette disposition, le budget de l'Etat belge renseigne une section 01 libellée « Dotations et activités de la Famille royale » qui se divise en Programmes et Activités.

Le détail du budget pour l'année 2019 se présente par exemple comme suit:

(en euros)	
Intitulés des Programmes et des actions	Crédits 2019
- Liste civile, dotations et activités de la Famille royale.....	12.267.000
- Dotation à S.M. le Roi Albert II .....	961.000
- Dotations aux Membres de la Famille:	
- Princess Astrid .....	334.000
- Prince Laurent .....	320.000
- <u>Chancellerie du Premier Ministre:</u>	
- Fonctionnement et investissements informatiques.....	227.000
- <u>Affaires étrangères:</u>	
- Visites d'Etat, pré-missions, dîners, cadeaux, réceptions.....	310.000
- <u>Ministère de la Défense:</u>	
- Rémunérations .....	2.118.000
- Frais de fonctionnement .....	158.000
- Indemnités .....	19.000
- <u>Politique scientifique:</u>	
- Gardiennage et nettoyage des Palais lors de visites publiques .....	218.000
- Achats de Publications et d'œuvre d'art pour la promotion culturelle .....	18.000
- Subventions.....	5.000
- <u>Régie des bâtiments:</u>	
- Entretien des biens immobiliers appartenant à l'Etat (Palais, Château de Laeken, partie de l'église et du parc de Laeken) .....	3.062.000
- Investissements et entretien extraordinaire des biens immobiliers de l'Etat.....	965.000
- <u>Police fédérale: frais du détachement de sécurité au Palais royal</u>	
- Dépenses de personnel.....	14.365.000
- Achats de biens non durables et de services .....	1.017.000
- Frais de fonctionnement informatique .....	28.000
- Achat de moyen de transport .....	61.000
- Indemnités forfaitaires .....	26.000
- Transports publics .....	135.000
<b>Total .....</b>	<b>36.614.000</b>

Le projet de budget de la Belgique est par ailleurs accompagné de nombreux commentaires et de nombreuses explications au sujet des crédits dans l'intérêt du financement des activités de la Cour royale.

A cela il y a lieu d'ajouter que les Membres de la Famille royale qui bénéficient d'une dotation sont également tenus de remettre annuellement un rapport au Premier Ministre portant sur les activités d'intérêt général qu'ils ont réalisées au cours de l'année écoulée. Ce rapport est transmis aux Chambres fédérales.

Dans le contexte des obligations de transparence il importe de relever encore que la maison royale belge présente sur le site internet « La Monarchie belge » les principales rubriques de dépenses de la partie « Personnel et fonctionnement » des dotations de la Princesse Astrid et du Prince Laurent.

#### **4) Le contrôle des dotations au profit de la Famille royale**

• En plus de l'obligation de faire figurer, dans un programme spécifique, toutes les dépenses ayant trait à la Famille royale, il est important d'insister sur le fait qu'aux termes de l'article 13 de la loi du 27 novembre 2013, toutes les dépenses doivent obligatoirement être consignées dans une comptabilité séparée et régulièrement tenue. Les principales rubriques de cette comptabilité sont publiées annuellement. Ces dispositions ne s'appliquent pas à la Liste civile du Roi.

L'article 14 de la loi prévoit également que le Premier Président et le Président de la Cour des comptes examinent la légalité et la régularité des dépenses qui ont été imputées sur la partie « Fonctionnement et Personnel » de la dotation. Finalement, il importe de noter que les dépenses de la Partie « Personnel et fonctionnement » sont soumises au contrôle de la Cour des comptes et qu'un rapport annuel sur les activités d'intérêt général des Membres de la Famille du Roi est rédigé et publié annuellement.

#### **5) L'organisation du Palais**

En Belgique, l'organigramme de la Maison du Roi se présente globalement comme suit:

##### **- Le comité de concertation**

Le comité de concertation est présidé par le Secrétaire général du Roi qui portait jusqu'en 2006 le titre de Grand Maréchal. Il « a pour mission d'élaborer la politique générale du Palais, de proposer un programme à moyen et court terme et de promouvoir la concertation, la communication et la coordination au sein de la Maison du Roi et avec les Maisons et les Services des autres Membres de la Famille royale »<sup>(\*)</sup>.

Ce comité se réunit plusieurs fois par semaine et le Roi préside chaque lundi une réunion du comité qui réunit le Secrétaire général, le Chef du cabinet, le Directeur de la Communication, les Chefs du Protocole, le Chef de la Maison militaire, l'Intendant de la Liste civile et le Secrétaire de la Reine.

##### **- La Maison du Roi**

En Belgique la Maison du Roi se compose de 5 unités:

##### **- Cabinet du Roi**

- Chef de Cabinet du Roi
- Chef de Cabinet adjoint et Conseiller diplomatique
- Chef de Cabinet adjoint et Conseiller Juridique
- Directeur Médias et Communication du Palais Royal
- Directrice du Service Requêtes et Affaires Sociales de la Maison du Roi
- Conseiller Economique du Roi

##### **- Secrétariat général**

- Secrétaire général de la Maison du Roi
- Chef du Protocole
- 2 Chefs du Protocole adjoints
- 2 Conseillers à la Maison du Roi
- Commandant des Palais Royaux et Directeur des Chasses Royales

##### **- Maison Militaire du Roi**

- Chef de la Maison Militaire
- Conseiller à la Maison Militaire

##### **- Liste Civile du Roi**

- Intendant de la Liste Civile
- Trésorier de la Liste Civile

##### **- Secrétariat de la Reine**

Elle comprend également le Détachement de Sécurité du Palais.

##### **- Le Cabinet du Roi**

Le cabinet du Roi a pour fonction d'assister le Roi dans l'ensemble de ses domaines d'activités (politique, législatif, judiciaire, administratif, diplomatique, etc.).

<sup>(\*)</sup> Voir: Site « La Monarchie belge » [www.monarchie.be](http://www.monarchie.be)

Les postes les plus importants du Cabinet du Roi sont les suivants:

Le **Chef du Cabinet** est en fait l'agent politique du Roi. Il doit s'informer en permanence sur les différents aspects de la vie politique, économique et sociale du pays pour en informer le Roi. C'est lui qui propose et prépare les audiences politiques, qui s'occupe des relations avec le Gouvernement, qui aide le Roi à préparer ses discours avec le Directeur des communications et l'un ou l'autre conseiller, selon les sujets traités.

En concertation avec le Chef du cabinet adjoint et le Conseiller diplomatique, il s'occupe des relations du Roi avec les autres Etats et prépare les visites officielles à l'étranger. Au sein du Cabinet du Roi, c'est le Chef de Cabinet adjoint et le Conseiller juridique qui s'occupent de l'examen des dossiers et documents qui sont soumis à la signature du Roi.

**Le Directeur du service Communication** organise et planifie les relations avec la Presse lors des activités publiques du Roi, de la Reine et des Membres de la Famille royale. Le service gère également le site internet et le compte Twitter du Palais.

**Le Directeur du service des Requêtes et Affaires sociales** traite les demandes d'assistance sociale, ou encore de faveurs royales qui sont transmises au Roi, à la Reine ou à des Membres de la Famille.

**L'Archiviste** a pour mission d'assurer la conservation et la tenue à jour des archives de l'ensemble des services du Palais. C'est lui qui prend en charge les chercheurs qui demandent de consulter les archives royales.

#### **- Le Secrétariat général**

D'après le site web de la Monarchie belge « le Secrétariat général assume la coordination générale des activités du Roi et de la Reine et des Membres de la Famille, sur les plans protocolaire, programmatique et logistique ». Les membres du Secrétariat général sont également en charge des contacts du Roi avec la société civile en Belgique.

Dans ce contexte, il est important de faire remarquer que depuis 2006, le titre de Grand Maréchal n'existe plus à la Cour royale et ce à la suite d'une réorganisation effectuée par le Roi Albert II. Aujourd'hui, il porte le titre de « Secrétaire général ». Le Secrétaire général du Roi est donc l'équivalent de l'ancien Grand Maréchal de la Cour. Le nouveau titre apparaît peut-être comme étant moins désuet que l'ancien.

Dans l'exercice de ses fonctions le Secrétaire général est tenu d'être informé en permanence sur les grands sujets de société en Belgique. Il a pour mission de proposer et de préparer les activités du Roi et de la Reine et de coordonner les audiences du Roi avec les représentants de la société civile. Le Secrétaire général supervise toutes les activités de la Famille royale. Il préside les réunions du comité de coordination qui rassemble les principaux collaborateurs de la Maison du Roi.

**Le Chef du Protocole et le Chef du Protocole adjoint** ont pour mission d'organiser les activités publiques du Roi et de la Reine ensemble avec les autres collaborateurs. Ils sont épaulés par des Attachés à la Maison du Roi qui organisent sur le terrain les activités publiques et les déplacements du Roi et de la Reine.

**Le Conseiller à la Maison du Roi** a pour tâche de conseiller le Roi et la Reine essentiellement sur le plan des activités culturelles.

Une fonction intéressante est celle du **Commandant des Palais Royaux** qui a pour mission de s'occuper de l'entretien des demeures royales et de leur gestion quotidienne. Il a dans ce cadre également la responsabilité du personnel d'entretien. Le Commandant des Palais Royaux est également le Directeur des Chasses Royales.

#### **- La Maison militaire du Roi**

La Maison militaire assiste le Roi dans l'exercice de ses missions dans le domaine de la Défense. Il est donc tenu de s'informer régulièrement sur la situation nationale et internationale dans le domaine de la sécurité.

Le Chef de la Maison militaire, qui est en Belgique un officier général, est secondé par un officier supérieur, le Conseiller à la Maison militaire. Il a pour mission concrète d'informer le Roi au sujet des modalités de fonctionnement, des missions et des projets de la Défense nationale. Dans l'exercice de ses fonctions il assure également la coordination avec le détachement de sécurité du Palais.

Comme le Roi exerce uniquement encore des fonctions représentatives comme Chef des armées, l'emploi du temps du chef de la Maison militaire s'est trouvé allégé et il a dès lors reçu d'autres attributions comme la direction du service informatique.

Dans l'organisation de la Maison militaire, il est intéressant de noter qu'à côté des aides de camp, qui accompagnent le Roi et qui peuvent également représenter le Roi, la Belgique connaît la fonction de l'officier d'ordonnance - fonction qui n'existe pas au Luxembourg - . **Les officiers d'ordonnance du Roi** accompagnent le Roi dans ses déplacements et l'assistent dans l'exécution pratique de ses missions. Ils sont au nombre de 6 et se relaient toutes les semaines. Dans la suite de ce rapport, le rôle des officiers d'ordonnance est plus amplement développé.

#### **- L'intendant à la Liste civile**

**L'Intendant de la Liste civile** est en charge de la direction générale et de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles de la Maison.

Personne de confiance, l'intendant a pour mission de gérer la totalité de la Liste civile, c'est-à-dire le budget et les finances. Il est responsable des ressources humaines et s'occupe du personnel, dont il est juridiquement l'employeur - c'est lui qui signe les contrats - . L'intendant est également en charge de la gestion des résidences du Roi et assure les contrats avec la Régie des bâtiments du Gouvernement et assure la gestion des collections royales.

En règle générale, mais ce ne fut pas toujours le cas, les intendants s'occupent également du patrimoine privé du Roi. L'intendant assure également la responsabilité civile du Roi, c'est lui qui est en justice à la place du Roi.

Il est assisté pour ce qui est de la gestion des moyens financiers, de la tenue de la comptabilité et de la gestion du Personnel par le **Trésorier de la Liste civile**.

#### **- Secrétariat de la Reine**

Le Secrétaire de la Reine prépare et assure le suivi des visites de la Reine ainsi que des audiences ou des autres activités publiques. Il est assisté d'un chargé de mission qui assure la coordination du travail des Dames d'honneur. En Belgique, la fonction d'aide de camp de la Reine n'existe pas.

#### **- Détachement de sécurité**

Le détachement de la Police fédérale a pour mission d'assurer la protection personnelle du Roi et de sa Famille et la surveillance des domaines royaux. Il est placé sous le commandement d'un Commissaire divisionnaire.

D'après les responsables de la Cour, quelques 110 personnes seraient au total au service du Roi, y compris le quorum des 35 autres personnes qui sont détachées auprès de la Maison du Roi au titre de la loi du 27 novembre 2013 fixant la Liste civile pour la durée du règne du Roi Philippe.

### **6) La Donation royale**

La Donation royale est une institution publique autonome et financièrement indépendante, c'est-à-dire sans charge pour le contribuable. L'origine de la Donation remonte à Léopold II qui décida en 1900 de faire don à l'Etat d'un patrimoine immobilier très important. Ce don fut toutefois accompagné de la condition que ces biens ne peuvent pas être vendus et doivent rester à la disposition des successeurs au trône. Ces biens furent au début gérés par le Ministère des Finances puis à partir de l'année 1930 par un établissement public autonome, sous le contrôle du Ministre des Finances.

Parmi les propriétés qui font partie du patrimoine de la Donation et qui sont mises à la disposition de la Maison royale figurent les Châteaux de Stuyvenberg, de Ciergnon, de Fenffe ainsi que le Château de Belvédère ou encore les serres royales du Château de Laeken et le domaine attenant au Château de Val Duchesse. La plupart de ces résidences sont mises à la disposition de membres de la Famille royale et l'entretien est assuré par la Donation royale.

Les revenus de la Donation proviennent de la location d'immeubles et de terrains agricoles, de la perception de droits de chasse et de revenus mobiliers, le tout sans charge pour le contribuable.

### **7) Eléments de réflexion pour une réforme**

L'analyse même sommaire des modalités de fonctionnement et de financement de la Cour royale en Belgique permet de dégager des éléments intéressants qui méritent une réflexion plus large dans le cadre d'une réforme éventuelle du fonctionnement de la Monarchie au Luxembourg.

Une parenthèse doit être faite pour ce qui est de la Liste civile du Roi qui est fixée au début du règne et pour toute la durée de celui-ci. En raison de la situation politique particulière en Belgique, cette manière de procéder évite de pouvoir entamer tous les ans une nouvelle discussion sur la Monarchie. Cette approche est particulière à la Belgique et ne peut dès lors pas servir comme exemple pour d'autres Etats.

La liste suivante se limite aux éléments les plus significatifs qui sont susceptibles d'être analysés davantage.

- Les dotations au profit de certains bénéficiaires de la Famille royale sont séparées en 2 parties, dont l'une constitue un traitement et l'autre une contribution pour la couverture des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement,  
Le principe du versement d'un « traitement » au profit des Membres de la Famille royale a été introduit par les dispositions de la loi du 27 novembre 2013, sur les dotations au profit des Membres de la Famille royale,
- Depuis le vote des lois du 27 novembre 2013, le budget de l'Etat renseigne de manière transparente tous les versements au profit de la Maison royale,
- Les postes les plus importants du Palais (Chef de cabinet, Directeur des Médias, Secrétaire général, Intendant de la Liste civile, etc.) sont occupés par des fonctionnaires qui sont détachés de différents départements ministériels,
- Les bénéficiaires de dotations royales sont tenus de respecter des règles déontologiques et ont l'obligation de participer à des événements publics dans lesquels leur participation est souhaitée.
- Tous les ans, les bénéficiaires de dotations à charge du budget de l'Etat sont tenus de rendre compte de l'utilisation des ressources financières de l'Etat,
- La Cour se caractérise par une grande stabilité au niveau des agents qui sont au service du Roi.

\*\*\*\*\*

### **C. Le financement de la Monarchie au Luxembourg**

#### **a) La Liste civile et les contributions supplémentaires**

• Au Luxembourg, l'article 43 de Constitution (révision du 6 mai 1948) dispose que « La Liste civile est fixée à 300.000 francs-or par an. Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation ».

Dans le cadre des travaux budgétaires pour l'exercice 1949, le montant de 300.000 francs-or a été arrêté à 600.000 francs luxembourgeois pour l'année 1949. Adapté annuellement à l'évolution de l'échelle mobile des salaires, le montant de la Liste civile s'élève à 1.241.590 euros d'après les chiffres du projet de budget pour l'exercice 2020.

L'article 43 de la Constitution dispose par ailleurs que la Liste civile peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. Cette possibilité n'a jamais été utilisée, de sorte que la Liste civile, pour sa partie en numéraire, est toujours fixée à son montant initial, adapté à l'évolution de l'échelle mobile des salaires.

En sus du versement du montant indexé de 300.000 francs-or la Constitution permet le versement de frais de représentation - lire: ressources supplémentaires - au profit de la Maison souveraine.

Concrètement le Grand-Duc reçoit pour l'année 2020 un montant de 1.241.590 euros au titre de la Liste civile et de 744.000 euros au titre des frais de représentation. En sus de ces montants le budget de l'Etat pour 2020 prend encore en charge un montant de 7.740.923 euros pour couvrir les frais de rémunération du personnel de la Cour qui ne sont pas couverts par la Liste civile. Finalement un montant de 726.000 euros est inscrit au budget de l'année 2020 pour couvrir les frais de fonctionnement de la Maison du Grand-Duc.

Le total des crédits qui sont affectés au financement des dépenses du personnel officiel de la Cour s'élève donc à (1.241.590 + 7.740.923 =) 8.982.513 euros pour l'exercice 2020.

• Ceci étant, au Luxembourg la Liste civile est traditionnellement définie comme étant l'ensemble des moyens financiers, immobiliers et matériels que l'Etat met à la disposition du Chef de l'Etat pour remplir ses fonctions. La liste civile a donc pour objet de permettre au Chef de l'Etat de rémunérer ses collaborateurs, d'assurer le fonctionnement de son administration, d'entretenir les résidences et de pourvoir aux frais d'hospitalité et de représentation.

Le crédit qui figure au budget de l'Etat pour l'exercice 2020 au titre de la « Liste civile » (1.241.590 euros) ne représente plus que 11,7% du total des dotations qui sont versées à la Maison du Grand-Duc à charge des

crédits de la section 00.0 – Maison du Grand-Duc. Si l'on tient compte des dépenses qui sont financées à charge d'autres départements ministériels, ce pourcentage est encore plus faible.

#### **b) Éléments de réflexion pour une réforme**

- Pour ce qui est de la révision éventuelle de l'article 43 actuel de la Constitution, il est intéressant de se reporter aux travaux de la Commission des Institutions et de la révision constitutionnelle qui ont abouti après des années d'analyses très intenses à la proposition suivante:

« Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle dont les éléments et le montant sont fixés par la loi. ». Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile ».

Dans ce contexte, il est intéressant de faire remarquer que la nature de la Liste civile a toujours soulevé et continue d'ailleurs de soulever encore des controverses très animées.

La Liste civile a certainement pour but de couvrir les dépenses de la Maison du Roi ou du Grand-Duc (rémunérations, frais de déplacement, entretien et chauffage des bâtiments, réceptions etc.) mais les dotations ont certainement aussi une fonction de rémunération. La Liste civile est donc également consacrée au financement des frais de ménage du Souverain et de sa Famille.

La définition de la Liste civile a peu à peu évolué au cours des années et la double interprétation (traitement et couverture des dépenses de personnel et de fonctionnement) prends de plus en plus d'importance.

Il est intéressant de lire à cet égard que le professeur Oscar Orban écrit dans son ouvrage « Le droit constitutionnel de la Belgique (Tome II, édition Giard et Brière 1908) que l'institution de la Liste civile ne repose pas seulement sur l'idée que le Chef de l'Etat a droit, comme tout fonctionnaire, à une rémunération convenable, mais surtout sur la nécessité d'assurer à la première magistrature du pays l'éclat, le prestige et l'indépendance dont il convient qu'elle soit entourée, non seulement du point de vue intérieur, mais aussi du point de vue des relations internationales ».

L'approche des Pays-Bas et de la Belgique constitue à plusieurs égards une approche très intéressante à cet égard.

Ainsi qu'il est relaté plus amplement ci-avant, **le Roi et les autres Membres de la Famille royale des Pays-Bas reçoivent, une partie de leur dotation, sous la forme d'un traitement.** Tel est également le cas pour les Membres de la Famille royale en Belgique, mais non pas pour le Roi et ce pour les raisons que nous connaissons. En Belgique, cette partie traitement de la dotation royale est fixée sur la base du traitement le plus élevé de la Fonction publique ou de la Magistrature.

- Cette **double approche** – traitement et dépenses de fonctionnement – pourrait à mon avis constituer un élément important d'une réforme éventuelle du système des dotations au profit de la Maison du Grand-Duc.

La partie traitement de la dotation devrait être, comme c'est le cas pour tout salarié, à la libre disposition du Grand-Duc qui n'aurait pas besoin d'en rendre compte. Cette partie serait par ailleurs pleinement imposable.

Pour des raisons de transparence, la seconde partie de la dotation pourrait faire l'objet d'une présentation détaillée au projet de budget et d'un rapport détaillé en fin d'année, accompagné du rapport d'un réviseur externe.

#### **D. La mise en place d'une nouvelle Institution: La Maison du Grand-Duc**

##### **a) La création d'une nouvelle entité**

L'alinéa 2 de l'article 53 du projet de révision constitutionnel prévoit, dans sa version actuelle, la création de la base légale pour permettre au Grand-Duc de définir et d'organiser son administration qui se verrait attribuer la personnalité juridique.

La mise en place d'une telle entité juridique, qui peut se faire en l'absence d'une réforme de la Constitution, pourrait donner l'occasion de procéder à une séparation claire entre les activités qui relèvent des attributions et des missions constitutionnelles du Grand-Duc et des activités « privées » de S.A.R. le Grand-Duc et des Membres de sa Famille.

- La création d'une entité séparée et nettement distincte des 2 autres activités du Grand-Duc (Fidécummis et Privé) permettrait la mise en place d'une entité qui serait exclusivement en charge des missions constitutionnelles du Grand-Duc.



A l'heure actuelle, les comptes de la partie dite officielle des activités du Grand-Duc sont établis à partir des comptes de l'Administration des biens qui englobent les recettes et les dépenses du Fidéicommiss et les recettes et dépenses de la partie officielle.

A l'heure actuelle et ce en raison de l'absence d'une délimitation claire et nette en comptabilité entre les activités de la partie officielle de la Maison du Grand-Duc et des activités de l'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc, le réviseur peut exercer sa mission uniquement selon des normes convenues et non pas selon les normes d'audit internationales et il n'est pas à même de donner un avis selon ces normes. Il n'y a pas actuellement d'entité dédiée exclusivement à la gestion des activités officielles.

Du point de vue de la **gestion comptable et financière** la création d'une telle entité permettrait d'avoir à l'avenir une comptabilité spécifique dédiée intégralement et exclusivement à l'enregistrement des opérations relevant des fonctions officielles du Grand-Duc. La création d'une telle entité séparée, permettrait à la Cour de présenter en toute transparence ses activités de l'année écoulée ainsi que le volet financier de ces mêmes activités.

La mise en place de cette entité permettrait au Réviseur d'entreprises d'effectuer l'audit des comptes en conformité avec la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit et en conformité avec les normes internationales d'audit et à la Cour des comptes de disposer d'un domaine clairement délimité pour l'exercice de ses contrôles et audits.

La mise en place d'une entité séparée dédiée à l'exercice des missions officielles du Grand-Duc permettrait de séparer clairement cette activité des autres activités (Fidéicommiss et privé) par la mise en place

- d'un budget propre avec son tableau de financement,
- de comptes bancaires dédiés exclusivement à cette activité,
- d'une comptabilité à partie double, propre à cette même activité.

A l'avenir, les factures officielles des fournisseurs seraient donc établies au profit de la seule nouvelle entité. Il n'y aurait plus de préfinancement à partir des comptes du Fidéicommiss, suivi d'un remboursement des dépenses imputées à la partie officielle. De son côté la révision des comptes se ferait de manière séparée pour les activités Fidéicommiss et pour les missions officielles du Souverain.

• La mise en œuvre de cette séparation des activités et la création de la nouvelle entité devraient être mises à profit pour procéder à un réexamen en profondeur des missions de l'ensemble du personnel de la Cour et de leur affectation aux rubriques **« employés officiels » ou « employés privés »**.

Rappelons à cet égard, qu'au cours d'une réunion qui s'est tenue le 12 mars 2002, S.A.R. le Grand-Duc et le Ministre du Trésor s'étaient mis d'accord pour opérer à partir de l'exercice 2003 une différenciation claire entre les employés « officiels » et les employés « privés » de la Maison grand-ducale et pour imputer au budget de l'Etat une participation de 100% aux rémunérations des agents officiels. Le budget de l'Etat ne participera donc pas au paiement des rémunérations des agents privés.

D'après les responsables de l'Administration des biens, le relevé des agents officiels, qui avait été arrêté en 2002, a été adapté annuellement dans le cadre de la procédure budgétaire.

Au cours des dernières années, de nombreux changements ont néanmoins eu lieu au niveau notamment de la description des postes et de la qualification de certains agents, de sorte qu'un réexamen de la nature des travaux de l'ensemble du personnel s'imposerait.

#### **b) Les directives de la législation sur la comptabilité de l'Etat**

Dans le cadre de la création éventuelle d'une nouvelle entité « Maison du Grand-Duc », il serait utile de prendre les mesures nécessaires pour adapter les procédures financières et comptables en fonction des exigences de la législation sur la comptabilité de l'Etat.

Même si l'événement remonte à l'année 1999, il semble nécessaire de rappeler, à toutes fins utiles, qu'au Luxembourg, les règles relatives au budget de l'Etat, à la comptabilité et à la trésorerie ont été fondamentalement modifiées et modernisées par le vote de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

D'après l'article 1<sup>er</sup> de cette loi ses dispositions s'appliquent « aux organes, administrations et services de l'Etat ».

Dans son avis du 24 juin 1997, sur le projet de loi qui est devenu la loi précitée du 8 juin 1999, le Conseil d'Etat avait insisté sur cette formulation afin que les dispositions de cette loi s'appliquent également aux

« organes constitutionnels de l'Etat tels le Grand-Duc, la Chambre des Députés, le Gouvernement, le Conseil d'Etat, les Cours et Tribunaux ».

Le Conseil d'Etat avait, à juste titre, rappelé dans ce contexte que les règles de l'unité et de l'universalité budgétaire qui sont énoncées à l'article 104 de notre Constitution exigent que les dispositions de la loi sur le budget et la comptabilité de l'Etat s'appliquent aux services de l'administration centrale et à tous les organes de l'Etat.

En dépit de cette obligation, clairement affichée, force est de constater que ces règles ne sont pas encore appliquées par l'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc.

Dès lors, il y a lieu d'insister sur la nécessité de transposer rapidement les nouvelles procédures dans la réglementation interne de l'Administration des biens relative à l'exécution du budget et à la tenue de la comptabilité.

Les responsables de l'Administration des biens pourraient utilement s'inspirer des règles internes pour l'exécution du budget qui sont en vigueur dans ce domaine auprès de la Chambre des Députés et qui ont été adaptées en 2008 pour les rendre conformes aux dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat.

Au-delà de cette question de la transposition obligatoire des règles relatives à la comptabilité de l'Etat, il s'impose de relever que la Cour ne dispose pas d'un texte qui regroupe l'ensemble des règles en matière d'exécution budgétaire et de tenu de la comptabilité. Dès lors, la transposition des dispositions de la loi du 8 juin 1999 pourrait utilement servir de catalyseur aux responsables de l'Administration des biens pour devenir actif dans ce domaine.

Pour être conforme aux dispositions de la loi du 8 juin 1999, cette réglementation devrait tout d'abord préciser les fonctions de l'ordonnateur et du contrôleur financier.

Rappelons à toutes fins utiles que l'ordonnateur a le pouvoir d'engager, de liquider et d'ordonnancer toutes les dépenses de l'Etat, c'est-à-dire dans le cas présent les dépenses officielles de la Maison du Grand-Duc.

Une fonction essentielle, qui a été introduite dans le système comptable public par la législation sur la comptabilité de l'Etat, est celle du **contrôleur financier**, qui est un élément important de la nouvelle organisation comptable auprès des administrations publiques. Le contrôleur financier a pour mission de vérifier la disponibilité des crédits, la conformité des dépenses aux lois et aux règlements ainsi qu'aux décisions prises par les responsables de l'Administration à laquelle il est rattaché. Il vérifie par ailleurs, la régularité des pièces justificatives et l'exécution connecte des contrôles internes.

Finalement, il est important de souligner que dans le domaine de l'exécution de sa mission le contrôleur financier ne peut pas être soumis à la hiérarchie interne de l'Administration à laquelle il est rattachée, c'est-à-dire dans le cas présent, à la hiérarchie de la Maison du Grand-Duc.

La transposition de la législation actuelle, qui, rappelons-le, date du 8 juin 1999, permettra d'avoir une procédure clairement structurée en matière d'exécution du budget des dépenses.

En résumé, cette procédure se caractérise dans le domaine des dépenses par les étapes suivantes:

- établissement de la proposition d'engagement,
- contrôle de la proposition par le contrôleur financier,
- en cas d'accord: engagement par l'ordonnateur et comptabilisation de l'engagement,
- exécution de la commande,
- réception de la commande,
- signature de la liquidation par l'ordonnateur,
- établissement de l'ordonnance de paiement par le service comptable,
- contrôle du paiement ex ante par le contrôleur financier,
- signature de l'ordre de paiement par l'ordonnateur,
- paiement.

Depuis le vote de la loi du 8 juin 1999, ce système a fait ses preuves en prévoyant notamment:

- le perfectionnement des règles de la comptabilité budgétaire;
- l'introduction de la comptabilité des engagements;
- la possibilité d'accorder à certains services une plus grande autonomie financière;
- l'introduction des notions d'efficacité, d'économicité et d'efficience dans les domaines de la gestion publique;
- la simplification des procédures administratives et la réduction des délais de paiement.

### **c) La transparence des activités officielles de la Cour**

- La création de la nouvelle institution « Maison du Grand-Duc » permettrait, à mes yeux, de faire également un pas décisif en direction d'une plus grande transparence des activités de la Cour.

Actuellement il n'existe au Luxembourg pas de reporting systématique sur l'exercice des missions officielles de la Cour, ni sur l'utilisation des dotations budgétaires.

La transparence ne doit évidemment pas être comprise comme étant uniquement une fin en soi. C'est beaucoup plus.

La transparence est tout d'abord une condition essentielle pour permettre aux citoyens de participer à la gestion des affaires publiques. La transparence permet également de responsabiliser davantage les gestionnaires de deniers publics. En raison de la technicité et de la complexité toujours croissante des budgets, il importe que l'information budgétaire soit présentée, d'un côté, de manière globale et synthétique et de l'autre côté également sous une forme simplifiée et compréhensible. La transparence permet à mon avis également de limiter, en matière budgétaire, les écarts entre les prévisions et les réalisations.

L'efficacité de la transparence doit être appréciée à la lumière non seulement de l'importance ou de l'étendue de l'information mais également à la lumière de la facilité d'accès aux informations.

Il me semble que les exigences en matière de transparence des démocraties modernes exigent que le versement de ressources publiques, c'est-à-dire de ressources qui sont perçues auprès des contribuables, s'accompagne d'une obligation de transparence, de suivi et de contrôle.

- Sur ce point je pense que **l'exemple suédois** pourrait utilement être pris comme référence.

Ainsi qu'il est indiqué plus amplement ci-avant, la Suède a solidement travaillé, et ce depuis de nombreuses années, sur les différents volets qui sont essentiels pour documenter, en pleine transparence, les activités de la Maison royale et l'utilisation de l'argent public.

C'est ainsi que le budget de l'Etat de la Suède fournit annuellement les détails significatifs au sujet des différentes missions de la Cour. La source de renseignements la plus importante est toutefois constituée par le Rapport annuel de la Cour<sup>(\*)</sup> qui présente en détail, dans un document d'une centaine de pages, les activités des Membres de la Famille royale, ainsi que les activités de l'Administration des Palais pour ne citer que celles-ci.

Dans ce Rapport sont également présentés les comptes de l'Administration des Palais, accompagné du rapport du réviseur externe.

Le Rapport fournit également en toute transparence des renseignements intéressants sur l'évolution du personnel, leur ancienneté et leur service d'affectation.

Ce rapport pourrait servir d'exemple aux responsables de la Maison grand-ducale.

- Aux **Pays-Bas**, comme d'ailleurs en **Belgique** également, la transparence s'illustre tout d'abord par la présentation détaillée des propositions de dotation qui figurent aux projets de budgets pour les années à venir. Toutes les dépenses sont regroupées dans une même section ou dans un même programme budgétaire qui rassemble tous les crédits dans l'intérêt de la Maison du Roi, y compris ceux qui relèvent de la responsabilité d'autres départements ministériels.

Les Pays-Bas et la Belgique ont également une approche similaire pour ce qui est du **patrimoine historique** et culturel qui est associé aux activités officielles du Roi, essentiellement le mobilier, les meubles, les peintures, les sculptures, les bijoux, les photos, etc. qui sont associés à la fonction royale.

En conclusion, si la volonté y est, il existe des exemples concrets intéressants qui peuvent servir tous ceux qui sont prêts à s'engager sur la voie de l'amélioration de la transparence des activités de la Cour grand-ducale et de l'utilisation des deniers publics.

## **E. Les modalités de la participation financière de l'Etat aux activités de la Maison du Grand-Duc**

### **a) Les modalités actuelles de la participation financière**

- Ainsi qu'il est plus amplement développé ci-avant, c'est l'article 43 de la Constitution qui constitue le fondement de la participation financière aux dépenses de la Maison du Grand-Duc.

---

(\*) The Royal Court Annual Report - [www.kungahuset.se](http://www.kungahuset.se)

Cet article 43, dispose que la Liste civile est fixée à 300.000 francs-or (1.241.590 euros pour l'exercice 2020) et que la loi budgétaire peut autoriser le versement de contributions supplémentaires.

Les modalités pratiques de cette participation ont été arrêtées lors d'une **réunion qui s'est tenue le 12 mars 2002** au Palais grand-ducal entre S.A.R. le Grand-Duc et le Ministre du Trésor et du Budget.

Au cours de cette réunion, les orientations suivantes ont été retenues:

1) En premier lieu, il fut insisté sur la nécessité d'assurer la transparence dans la définition des relations financières entre l'Etat et la Maison grand-ducale et de fonder le nouveau régime sur les principes qui sont en vigueur pour les autres Institutions de l'Etat.

2) En deuxième lieu, il a été retenu que les activités privées et les missions officielles de la Maison grand-ducale devront être différenciées clairement et que l'Etat participera uniquement au financement des missions officielles. A cette fin, S.A.R. le Grand-Duc et le Ministre du Trésor et du Budget se sont mis d'accord pour opérer, à partir de l'année 2003, une différenciation claire entre les employés « officiels » et les employés « privés » de la Maison grand-ducale et pour imputer à charge du budget de l'Etat uniquement une participation de 100% au financement des rémunérations des agents « officiels ».

Dans ce contexte, il a par ailleurs été précisé que les versements pour la prise en charge par le budget de l'Etat des dépenses de personnel ne constituent pas un « forfait, comme c'est le cas pour les frais de représentation du chef de l'Etat et de l'ancien Chef de l'Etat ainsi que pour les frais de fonctionnement ».

3) Les montants forfaitaires qui sont alloués à la Maison grand-ducale au titre des frais de représentation et de frais de fonctionnement seront adaptés annuellement en fonction de l'évolution de l'échelle mobile des salaires.

4) Comme le Palais et le Château de Berg sont la propriété de l'Etat, les frais relatifs à ces immeubles seront pris en charge par le budget du Ministère des Travaux publics.

• Pour ce qui est de la **rémunération du personnel officiel de la Cour**, il a été retenu que le système de rémunération qui est appliqué pour le personnel de la Cour est basé sur le système des agents de l'Etat.

Une comparaison succincte des deux systèmes qui avait été réalisée en 2001 avait montré que les différences entre les rémunérations du personnel de la Cour et les agents de l'Etat étaient plutôt marginales. La prise en charge des rémunérations telles qu'elles sont définies par le mode de rémunération de la Cour avait dès lors été approuvée au cours de la réunion du 12 mars 2002.

- Pour ce qui est des **frais de fonctionnement** il fut retenu à l'époque que le budget de l'Etat prendrait en charge un montant forfaitaire en vue de couvrir l'ensemble des frais dits « de fonctionnement » supportés par la Maison grand-ducale au titre de ses missions officielles.

Une analyse très sommaire du total des dépenses de la Maison grand-ducale avait amené les représentants du Ministère d'Etat et du Ministère des Finances, à arrêter en 2002 un montant de 500.000 euros comme étant susceptible de correspondre au total des frais officiels de la Maison du Grand-Duc. A l'époque, il avait également été convenu d'adapter annuellement, et ce à partir de 2004, ce montant de base en fonction de l'évolution de l'échelle mobile des salaires.

Le montant de base de ce crédit forfaitaire a été, par la suite, relevé à 2 reprises.

En premier lieu, ce fut dans le cadre des travaux budgétaires pour l'exercice 2005, que le crédit pour la couverture des frais de fonctionnement a été majoré par le Gouvernement d'un montant de 150.000 euros par an, en réponse à une demande de la Cour.

Un relèvement supplémentaire d'un montant de 120.000 euros par an, à caractère également permanent, fut effectué dans le cadre de la procédure d'élaboration du projet de budget pour 2006 pour tenir compte notamment de l'accroissement des frais de consultation dans le domaine de la communication ainsi que des frais de déplacement des agents chargés de la protection rapprochée.

Au cours des années 2008 et suivantes le crédit a été adapté en fonction des exigences de la politique budgétaire. Le montant qui figure au budget de l'Etat pour l'exercice 2020 s'élève à 726.000 euros.

## **b) Les dotations budgétaires au profit de la Maison grand-ducale**

### **1) Les crédits de la section budgétaire « Maison du Grand-Duc »**

Au total, le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2020 renseigne les crédits suivants à la section 00.0 – Maison du Grand-Duc, du Ministère d'Etat.

		(en euros)	
Articles	Section 00.0 – Maison du Grand-Duc	Crédits	
		2019	2020
10.000	- Liste civile (crédit non limitatif).....	1.213.835,0	1.241.590,0
10.001	- Frais du personnel attaché à la Cour grand-ducale (crédit non limitatif).....	6.592.879,0	7.740.923,0
10.002	- Frais de représentation du Chef de l'Etat.....	727.136,0	744.000,0
10.003	- Frais de représentation de S.A.R. le Grand-Duc héritier.....	162.527,0	166.000,0
10.004	- Frais du personnel attaché à la fonction d'ancien Chef de l'Etat.....	1.472.386,0	-
10.005	- Frais de représentation de S.A.R. le Grand-Duc Jean.....	246.985,0	-
10.006	- Rémunération du personnel.....	100,0	-
10.007	- Frais de fonctionnement et dépenses courantes.....	710.121,0	726.000,0
		<b>11.125.969,0</b>	<b>10.618.513,0</b>

Les crédits des articles budgétaires « 10.000 – Liste civile » et « 10.001 – Frais du personnel attaché à la Cour grand-ducale » ont pour objet de permettre au Ministère d'Etat de procéder au remboursement des rémunérations des personnes qui sont au service du Chef de l'Etat, de son épouse et du Grand-Duc héritier.

Le montant total des dépenses de personnel de la Cour grand-ducale s'élève donc à (1.241.590 + 7.740.923 =) 8.982.513 euros d'après les prévisions qui figurent au projet de budget pour 2020.

Le total de ces deux crédits représente dès lors le montant total des rémunérations que le Gouvernement a décidé de prendre en charge par le budget de l'Etat pour permettre au Grand-Duc et au Grand-Duc héritier de remplir leurs fonctions constitutionnelles.

• Ceci étant, il importe toutefois de faire remarquer que la section « 00.0 – Maison du Grand-Duc » ne renseigne pas **l'intégralité des allocations** qui sont versées à la Maison du Grand-Duc à charge des budgets des différents départements ministériels de l'Administration publique.

C'est ainsi notamment que les frais d'entretien et de rénovation du Palais grand-ducal et du Château de Berg sont financés à charge du budget du Ministère du Développement durable. C'est ainsi également que le budget du Ministère d'Etat prend en charge les frais des déplacements officiels de la Famille grand-ducale ainsi que les frais de certaines réceptions officielles.

Dans ce contexte, il convient de rappeler qu'en Belgique, l'article 12 de la loi du 27 novembre 2013 concernant notamment la transparence du financement de la Monarchie dispose que « Toutes les dépenses ayant trait à la Famille royale sont mentionnées dans un programme budgétaire commun ».

C'est ainsi que le budget de l'Etat belge regroupe sous une section ou division spécifique intitulée « Liste civile et activités de la Famille royale », l'ensemble des dépenses au profit de la Famille royale ainsi qu'il est expliqué plus amplement ci-avant.

S'il est vrai que les règles relatives à la structure budgétaire et à la présentation des activités de l'Etat sont différentes au Luxembourg, il n'en reste pas moins que le regroupement de tous les crédits budgétaires qui ont trait à la Famille grand-ducale dans une et même section est parfaitement réalisable. Il faudrait seulement prévoir pour les crédits qui relèvent de la responsabilité d'autres départements ministériels que le Ministère d'Etat, une modification législative du principe budgétaire qui veut que chaque ordonnateur engage, liquide et ordonnance sous sa responsabilité les crédits mis à sa disposition.

Ce regroupement des crédits permettrait déjà d'améliorer sensiblement la transparence des finances de la Cour grand-ducale.

Les dépenses qui sont financées par d'autres départements ministériels sont les suivantes:

### **2) Les autres allocations au profit de la Maison du Grand-Duc**

Le terme « autres allocations » vise les versements qui sont imputés à d'autres sections budgétaires du Ministère d'Etat que la section « Maison du Grand-Duc » et les versements qui sont imputés à d'autres départements ministériels ou à d'autres entités de l'Administration publique.

### **- Ministère d'Etat: autres sections budgétaires**

Les frais liés aux déplacements officiels du Grand-Duc et de Membres de sa famille, ainsi que les frais pour l'organisation de certains grands événements sont pris en compte par les crédits qui figurent au budget du Ministère d'Etat à l'endroit de l'article libellé « Frais en relation avec des actes et manifestations de la vie publique à caractère protocolaire ou social ».

Au cours de la période 2015 – 2019, le total des versements qui ont été opérés, au profit de l'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc, à charge de ce crédit a évolué comme suit, d'après les données qui ont été établies par le Ministère d'Etat:

2015.....	102.635,1 euros	2018.....	578.659,5 euros
2016.....	286.853,7 euros	2019.....	144.545,5 euros
2017.....	124.785,8 euros		

### **- Ministère du Développement durable**

#### • Travaux d'entretien et de restauration du Château de Colmar-Berg et du Palais de Luxembourg

Le Château de Colmar-Berg, propriété de l'Etat et résidence officielle du Grand-Duc, a été très largement rénové au cours des années 80 et au début des années 90.

Au cours des 5 dernières années, l'Administration des bâtiments publics a dépensé les montants ci-après dans l'intérêt de la réalisation des travaux de modernisation, de remise en état et de rénovation du Palais grand-ducal et du Château de Colmar-Berg et de ses annexes.

#### • Travaux de rénovation et de remise en état

##### • Palais Grand-Ducal

(en milliers d'euros)

Année	Rénovation	Entretien	Mobilier et équipements	Total
2015.....	-	175,5	-	175,5
2016.....	-	238,0	-	238,0
2017.....	72,9	159,1	-	232,0
2018.....	-	210,8	5,5	216,3
2019.....	83,3	145,3	5,1	233,7

##### • Château de Colmar-Berg

(en milliers d'euros)

Année	Rénovation	Entretien	Mobilier et équipements	Total
2015.....	874,9	581,7	49,9	1.506,5
2016.....	105,6	423,8	-	529,4
2017.....	471,0	240,5	7,2	718,7
2018.....	1.1018,4	641,5	10,4	1.670,3
2019.....	441,3	475,6	29,7	946,6

##### • Chauffage, électricité, gaz, eau, etc.

Au cours de la même période, les dépenses pour le paiement des frais d'électricité, eau, gaz et frais de chauffage ont évolué comme suit d'après les renseignements fournis par l'Administration des bâtiments publics:

(en milliers d'euros)

Année	Palais	Colmar-Berg	Total
2015.....	91,6	237,8	329,4
2016.....	86,1	226,1	312,1
2017.....	67,8	218,3	286,1
2018.....	54,8	233,9	288,7
2019.....	77,3	233,4	310,7

Ces dépenses sont financées à charge de différents crédits du budget de l'Administration des bâtiments publics.

##### • Frais de personnel

Dans ce contexte, il importe de noter également que 2 agents de l'Administration des bâtiments publics sont détachés au Palais grand-ducal pour s'occuper de l'entretien technique et 7 agents de cette même administration sont détachés à Colmar-Berg pour s'occuper de l'entretien du parc. 1 personne est par ailleurs détachée à Colmar-Berg par l'Administration des ponts et chaussées.

Les rémunérations qui sont versées à ces agents se présentent comme suit au titre de la période 2015-2019:

Année	(en euros)		
	Bâtiments publics	Ponts et Chaussées	Total
2015.....	642.702,3	67.350,4	710.052,7
2016.....	557.926,8	64.141,4	622.068,2
2017.....	548.055,6	62.432,9	610.518,8
2018.....	611.439,1	58.377,5	669.816,6
2019.....	628.816,6	57.033,1	685.849,7

A toutes fins utiles, il y a lieu de signaler que dans le cadre de la mission qui fait l'objet de ce rapport, le Service jardinage de Colmar-Berg vient d'être réorganisé par la création de deux équipes dont la première s'occupe dorénavant de l'entretien des parcs qui entourent le Château de Colmar-Berg, de la coupe des arbres et des arbustes etc. et la seconde équipe est en charge des décorations florales intérieurs du Château et du Palais grand-ducal. La première équipe se compose de 7 agents détachés de l'Administration des bâtiments publics et la seconde de 2 agents de l'Administration des biens et 1 agent détaché de l'Administration des ponts et chaussées.

Les modalités de cette réorganisation ont fait l'objet d'une convention entre l'Administration des biens et l'Administration des bâtiments publics qui a été signée le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

#### **- Ministère de la Défense**

- Comme c'est le cas pour les autres Monarchies, les dépenses pour les escortes policières et pour la sécurisation des résidences, sont prises en charge par le budget du Ministère de la Défense.

Ces dépenses ne sont, en règle générale, pas imputées au Budget de la Monarchie en raison du fait que la sécurité est une affaire de l'Etat et qu'elle concerne tous les citoyens.

- Dans ce contexte, il peut être utile de faire une parenthèse en ce qui concerne les rémunérations des **aides de camp** qui sont détachés auprès de la Cour et des **membres de la Protection rapprochée**.

Pour ce qui est tout d'abord de la surveillance rapprochée du Grand-Duc et des Membres de la Famille grand-ducale, un mémorandum of understanding a été signé le 25 juin 2005 en vue d'adapter le dispositif de sécurité selon qu'il s'agit d'une activité officielle ou privée.

A cette fin, une antenne de la Police a été installée en 2005 au Palais pour assurer la sécurité des déplacements privés du Grand-Duc et des Membres de sa Famille.

De leur côté, les aides de camp sont des officiers qui sont détachés par l'Armée pour être au service du couple grand-ducal et du Grand-Duc héritier.

Les rémunérations des agents de la garde-rapprochée et des aides de camp qui sont prises en charge par le budget de la Police grand-ducale, ont évolué comme suit entre 2015 et 2020:

Année	(en euros)	
	Rémunérations	
	Aides de camp	Garde-rapprochée
2015.....	404.310,4	457.335,2
2016.....	329.868,8	460.652,1
2017.....	372.331,8	476.371,8
2018.....	410.654,7	601.481,1
2019.....	420.925,1	563.614,2

#### **- La gratuité des prestations téléphoniques et postales de la Cour grand-ducale**

Dans le cadre de l'exécution de la mission qui fait l'objet de ce rapport il est apparu que les services de la Cour bénéficient de la gratuité des services postaux et des services de télécommunication.

D'après les informations qui m'ont été communiquées, cette gratuité reposait sur la loi du 12 janvier 1855 sur le tarif de la poste aux lettres, sur la loi du 20 février 1884 sur le service téléphonique et télégraphique et sur la loi du 19 mai 1885 concernant l'organisation du service des télégraphes.

Ces lois ont été abrogées par la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et par la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications.

Cette gratuité a pourtant été maintenue et ce en l'absence apparemment d'une décision formelle des instances compétentes en la matière.

Pour ce qui est du Service **Post Courrier**, il y a lieu de noter que les prestations de la Poste comprennent la distribution et l'enlèvement du courrier, l'affranchissement du courrier et plus particulièrement des invitations qui sont envoyées par le Palais.

D'après une évaluation qui a été effectuée par la Direction de la Poste, le montant des prestations postales non rémunérées se situe dans une fourchette de 10.000 euros/an à 15.000 euros/an.

En ce qui concerne **Post Télécom**, l'évaluation de la Direction de la Poste a conduit à la conclusion que le montant total des prestations (tous les abonnements et services confondus) se situe dans une fourchette de 550.000 euros à 600.000 euros/an.

Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'une perte de recettes importante pour l'entreprise des P & T, il serait certainement indiqué que la Direction de l'entreprise procède à une réflexion sur la question du maintien ou non de ce geste en faveur de la Cour grand-ducale.

### **3) Eléments de réflexion pour améliorer la transparence au niveau budgétaire**

La structure et la présentation des documents budgétaires constituent un élément essentiel dans le cadre des discussions sur l'amélioration de la transparence de la Monarchie. Rappelons à cet égard qu'en Belgique toutes les dépenses dans l'intérêt du financement de la Maison du Roi doivent être regroupées dans une même section du budget de l'Etat.

A mon avis, il faudrait s'inspirer de l'exemple belge et envisager une présentation semblable de toutes les dépenses en faveur de la Cour grand-ducale. Une telle structure des crédits budgétaires dans l'intérêt de la Maison du Grand-Duc pourrait se présenter comme suit, sous réserve de procéder à une vérification de l'exhaustivité des crédits:

		(en euros)
Articles	Section 00.0 – Maison du Grand-Duc	Crédits 2020
10.000	- Liste civile.....	1.241.590
10.001	- Frais du personnel attaché à la Cour grand-ducale .....	7.740.923
10.002	- Frais de représentation du Chef de l'Etat.....	744.000
10.003	- Frais de représentation de S.A.R. le Grand-Duc héritier.....	166.000
10.006	- Rémunération du personnel.....	
10.007	- Frais de fonctionnement et dépenses courantes.....	726.000
12.300	- Frais en relation avec des actes et manifestations de la vie publique à caractère protocolaire ou social.....	150.000
11.000	- Traitements des agents détachés par l'Administration des Bâtiments publics et par l'Administration des Ponts et Chaussées auprès de la Maison du Grand-Duc.....	700.000
11.001	- Traitements des agents détachés par la Police grand-ducale auprès de la Maison du Grand-Duc.....	575.000
11.002	- Traitements des agents détachés par l'Armée auprès de la Maison du Grand-Duc.....	450.000
12.080	- Palais grand-ducal et Château de Colmar-Berg: eau, gaz, électricité, frais de chauffage.....	300.000
72.000	- Travaux de rénovation et d'entretien du Palais grand-ducal, et du Château de Colmar-Berg.....	1.500.000
Total.....		14.293.513

Note: Estimation sur la base des dépenses de la période 2015-2019

Au-delà des crédits proprement dit, il serait utile de compléter la documentation budgétaire par des informations et des commentaires sur les activités passées et futures de la Cour et de fournir des explications chiffrées et détaillées supplémentaires au sujet des propositions de crédit pour les années à venir.



## **F. Le statut du personnel de la Cour**

### **a) Description de la situation actuelle**

• Le statut du Personnel de la Cour est défini dans un document intitulé « **Mode de rémunération du Personnel de la Cour** du 24.11.1988 ». Une version coordonnée de ce texte porte la date du 21.08.1992.

Cette réglementation a pour objet de fixer le cadre général du mode de rémunération de l'ensemble du personnel de la Cour grand-ducale, à savoir le personnel du Maréchalat de la Cour, de l'Administration des biens, des Régies du Palais, du Château de Colmar-Berg et du Château de Fischbach.

Dans son Préambule, le Mode de rémunération retient comme premier principe de base que « toutes les rémunérations sont exprimées en points indiciaires dont la valeur correspond à celle fixée par le législateur pour les traitements des employés de l'Etat ».

Dans ce Mémoire se trouvent de nombreuses autres références au statut de la Fonction publique. C'est ainsi notamment que le chapitre III, intitulé « Supplément » dit que « tous les agents bénéficient d'une allocation de famille à l'instar de celle accordée aux fonctionnaires de l'Etat ».

Le statut des employés de l'Etat constitue donc la référence pour ce qui est des conditions de rémunération du personnel de la Maison du Grand-Duc.

Plusieurs catégories de personnel se présentent à la Cour:

- Les fonctionnaires détachés à la Cour qui ont la qualité de fonctionnaire de l'Etat et qui bénéficient dès lors du statut spécifique découlant des lois et règlements sur le statut général de la fonction publique. Les rémunérations de ces personnes sont versées par leur administration d'origine mais ils peuvent bénéficier de suppléments de rémunération, arrêtés contractuellement avec l'Administration des biens. Pour ces agents, le régime de pension est réglé par la loi modifiée du 3 août 1988 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat.
- Les personnes engagées par l'Administration des biens sous le statut de l'employé privé. Leur régime de pension est déterminé par le Code des Assurances sociales et l'Administration des biens peut allouer un complément pour parfaire la différence entre le régime de l'employé privé et celui de l'agent de l'Etat.

• A côté du « Mode de rémunération du Personnel de la Cour », la gestion des ressources humaines est encadrée par **l'accord du 12 mars 2002 entre le Grand-Duc et le Ministre du Trésor et du Budget** qui s'étaient mis d'accord pour opérer, à partir de l'exercice 2003, une différenciation claire entre les « employés officiels » et les « employés privés » de la Maison grand-ducale et pour imputer à charge du budget de l'Etat une participation de 100% au financement des rémunérations des agents « officiels ». Les rémunérations des autres agents sont à prendre en charge par l'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc en l'absence de toute participation de l'Etat.

Ainsi qu'il est rappelé ci-avant, il a également été décidé au cours de cette réunion que les versements pour la prise en charge des dépenses de personnel ne constituent pas un « forfait », comme c'est le cas pour les frais de représentation du Chef de l'Etat et pour les frais de fonctionnement.

D'après les règles qui ont été arrêtées en 2002, les modalités de la participation de l'Etat aux frais de rémunération des « agents officiels », impliquent donc l'établissement en fin d'année d'un décompte détaillé par les services de la Maison grand-ducale et, par voie de conséquence, la régularisation du solde éventuel.

• Pour être complet, il importe de relever que le régime des dotations budgétaires au profit de la Maison du Grand-Duc a encore été précisé par un **accord, qui a été signé le 21 décembre 2016**, entre le Maréchal de la Cour et le Secrétaire général du Conseil de Gouvernement.

Le texte de cet accord confirme tout d'abord le maintien de la différenciation entre « employés privés » et « employés officiels ».

Pour ce qui est de la question du recrutement du personnel, l'accord du 21.12.2016 retient que les nominations aux postes de Maréchal et de Chef de cabinet du Grand-Duc requièrent l'approbation du Premier Ministre. Pour les fonctions supérieures de la carrière A1 les dossiers des candidats sont à transmettre préalablement à leur engagement, au Premier Ministre.

Dans cet accord, les signataires insistent sur le fait que lors des discussions budgétaires annuelles, tous les besoins de renforcement en personnel officiel et les changements au niveau de la description des postes et au niveau de la rémunération devront être validés par le Premier Ministre.

Finalement l'accord retient encore que le Secrétariat de la Grande-Duchesse comprend 1 conseillère et 1 assistante, à côté de l'aide de camp. Le Personnel qui est attaché au Grand-Duc héritier est de son côté limité à 2 assistantes et à 1 aide de camp.

Ceci étant, il est intéressant de relever que depuis quelques années des discussions sont en cours avec les services du Ministère de la Fonction publique pour actualiser l'ensemble des dispositions du Mode de rémunération. Comme ces travaux semblent pour le moment se situer dans une phase d'attente, il serait certainement utile sinon indispensable de reprendre les discussions dans les meilleurs délais.

#### **b) Eléments de réflexion pour une réforme**

- Ainsi qu'il est rappelé ci-avant, le système de rémunération du personnel de la Cour qui est engagé sous le statut de l'employé privé est basé sur les modalités qui sont en vigueur pour les employés de l'Etat.

Afin d'avoir la certitude que les conditions de rémunération des employés de l'Etat sont effectivement respectées par l'Administration des biens, une comparaison succincte des deux systèmes avait été effectuée en 2001. Cette comparaison avait abouti à la conclusion que les différences entre les 2 systèmes ne sont pas significatives.

Dans le cadre de l'exécution de ma mission, j'ai demandé au service compétent du Ministère de la Fonction publique de refaire cet exercice, sur la base d'un échantillon de 10 dossiers choisis au hasard parmi l'ensemble des dossiers des agents de la Cour.

Dans sa réponse, les représentants du Ministère de la Fonction publique constatent globalement que les rémunérations des agents de la Cour ne dépassent pas le niveau de rémunération qui se serait dégagé de l'application du système de rémunération des agents de l'Etat.

- Ainsi qu'il est plus amplement relevé ci-avant, la réglementation intitulée « Mode de rémunération du personnel de la Cour » embrasse uniquement le volet « rémunération » alors que les autres domaines du Statut des agents de la Cour relèvent du code du travail.

Les « autres domaines » comprennent notamment les dispositions relatives au recrutement, à la promotion, aux droits et devoirs, à la protection du fonctionnaire et les dispositions relatives au droit d'association et à la représentation du personnel.

La question qui se pose dans ce contexte est celle de savoir s'il ne faudrait pas remettre le statut du personnel de la Maison du Grand-Duc sur le métier et rédiger un texte qui regroupe l'ensemble des dispositions d'un **futur statut du personnel de la Maison du Grand-Duc**.

Actuellement la seule référence au statut de la Fonction publique se retrouve dans le document intitulé « Mode de rémunération du Personnel de la Cour », qui porte la signature du Maréchal de la Cour.

Cette analyse permettrait également de procéder à l'examen de l'ensemble des conditions de travail qui sont en vigueur auprès de la Cour (heures de travail, congés, heures supplémentaires, etc.).

### **G. La gestion des ressources humaines**

#### **a) L'effectif actuel du personnel de la Cour**

D'emblée il importe de relever qu'auprès de la Cour il n'existe pas d'analyse sur l'effectif en personnel dont la présence est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de la Maison du Chef de l'Etat.

Cette question continue d'ailleurs de soulever la question de la **séparation claire et précise** entre le personnel qui est nécessaire pour l'exécution des fonctions officielles du Grand-Duc et le personnel qui appuie le Grand-Duc et sa famille dans leurs activités privées. Dans toutes les Monarchies cette question est régulièrement débattue et elle prêterait toujours à discussion.

C'est ainsi que la question de la Liste civile et de son affectation est notamment analysée en détail dans un rapport du Sénat de Belgique du 2 juillet 2009, session 2008-2009, intitulé « Dotations à des Membres de la Famille royale ».

Dans ce rapport, ses auteurs écrivent notamment le passage suivant:

« La meilleure approche consiste à aborder la question de façon moins monolithique en reconnaissant plusieurs fonctions à la Liste civile et aux dotations: permettre au Roi et aux princes de rémunérer leur maison, de les rétribuer pour les activités publiques qu'ils accomplissent, de les mettre à même d'entretenir les palais mis à leur disposition par l'Etat et de couvrir les dépenses d'accueil et de représentation inhérentes à la fonction, sans chercher à masquer l'aspect rémunérateur. Force est néanmoins de reconnaître que la détermination de cette part rémunératoire, aussi indéniable qu'elle soit en théorie, pose les problèmes pratiques non négligeables puisqu'elle existe sous forme d'argent que le Roi et les bénéficiaires des dotations sont libres de dépenser à leur guise ».

Dans le cadre des analyses et discussions qui ont eu lieu en 2001 et 2002 entre les représentants du Gouvernement (Ministère d'Etat et Ministère des Finances) et les représentants de la Cour et qui ont abouti à l'accord précité du 12 mars 2002, toutes les fonctions des personnes travaillant à la Cour avaient été examinées pour définir si elles sont d'ordre privé ou officiel.

Dans le cadre des travaux budgétaires annuels, le relevé des agents a été actualisé sur la base des propositions des responsables de l'A.d.B.

D'après les chiffres qui sont été fournis par l'Administration des Biens, les effectifs (ETP: emplois à temps plein) des différentes entités organisationnelles se présentent comme suit à la fin de l'année 2019:

#### **Palais**

- 1 Régisseur,
- 1 Argentier-Caviste:
- 1 valet
- 5 agents de charge
- 2 agents détachés de l'Administration des bâtiments publics,
- 1 cuisinier.

Total pour le Palais: 9 personnes, et 2 personnes détachées.

#### **Château de Berg:**

- 1 Régisseur,
- 1 Argentier-Caviste,
- 3 valets,
- 1 artisan,
- 1 officiant en service spécial de S.A.R. le Grand-Duc,
- 1 personne de réserve pour les services généraux et spéciaux,
- 7,5 agents de charge,
- 3,5 personnes pour la cuisine: 1,5 cuisinier, 2 aides de cuisine,
- 3 personnes pour l'entretien du bâtiment: artisans / ouvriers,
- 1 personne pour le jardin et les décorations florales,
- 1 personne détachée de l'Administration des Ponts et Chaussées pour l'équipe jardin,
- 5 agents détachés par l'Administration des bâtiments publics pour l'entretien des espaces verts,
- 2 agents détachés par l'Administration des bâtiments publics pour la maintenance technique des bâtiments.

Total pour le Château de Berg: 23 personnes et 8 personnes détachées

#### **Lingerie**

- 5,5 personnes pour la lingerie: entretien de la lingerie de table, des draps et des tenues du personnel.

#### **Garage**

- 6 personnes pour le garage: chauffeurs et chef du garage.

#### **Château de Fischbach**

- 3 valets,
- 1,3 employés,
- 0,8 femme de chambre,
- 1,5 agents de charge,
- 2 personnes pour la cuisine: 1 cuisinier, 1 aide-cuisinier,

- 2 personnes pour l'entretien du bâtiment et du parc: 3 artisans / ouvriers,
- 1,5 chauffeurs.

Total pour le Château de Fischbach: 12,1 personnes

#### **Maréchalat**

- 1 Maréchal,
- 1 Conseiller de S.A.R. le Grand-Duc,
- 1 Conseiller,
- 3 Attachés de presse,
- 1 Responsable des ressources humaines,
- 1 Responsable de la logistique,
- 1 Préposé au secrétariat général,
- 1,75 Employés,
- 6,1 Secrétaires, dont 1,1 affectés au couple héritier,
- 1 Ingénieur informaticien,
- 1 Bibliothécaire,
- 1 Standardiste,
- 2 Informations du CTIE,
- 5 Personnes pour la Protection rapprochée

Total: 19,85 personnes et 7 personnes détachées

#### **Maison du Grand-Duc**

- 3 Aides au camp,
- 1,8 Secrétaires,
- 2 Femmes de chambre,

Total: 6,8 personnes

#### **Administration des biens**

- 1 Secrétaire,
- 1 Conservatrice,
- 3,4 Employés,
- 1 Coordinateur du Palais

Total: 6,4 personnes

Au total, l'effectif total du personnel de la Maison du Grand-Duc compte donc 89 agents à temps plein et 17 personnes détachées.

#### **b) Evolution de l'effectif du personnel**

D'après les données qui ont été fournies par l'Administration des Biens, le nombre total des « employés officiels » de la Maison du Grand-Duc a évolué comme suit au cours des dernières années.

2014.....	85,6 agents	2018.....	91,6 agents
2015.....	86,1 agents	2019.....	89,0 agents
2016.....	86,1 agents	2020 (prévision).....	93,0 agents
2017.....	89,4 agents		

L'effectif total des personnes qui sont engagées par l'Administration des biens pour appuyer le Grand-Duc dans l'exercice de ses fonctions est donc resté globalement stable au cours de la période 2014-2019.

Cette quasi-stabilité de l'effectif doit toutefois être nuancée par la prise en compte des nombreux mouvements qui ont eu lieu au cours de la période sous revue.

Le tableau ci-après fournit, d'après les données de l'Administration des biens, le relevé des agents qui ont quitté la Cour grand-ducale au cours de la période du 1.1.2014 au 31.5.2019.

Année	(en nombre de personnes)					
	Retraites	Changements d'Administration	Résiliations période d'essai	Démissions	Licenciements	Total
2014...	2	1	1	4	2	10
2015...	2	1	3	2	4	12
2016...	3	5	2	2	2	14
2017...	2	3	1	3	1	10
2018...	3	4	1	1	1	10
2019...	5	2	-	4	1	12
Total	17	16	8	16	11	68

Si l'on fait abstraction des personnes qui ont pris leur retraite, il s'impose de constater que 51 personnes ont quitté leur poste auprès de la Cour grand-ducale au cours de la période sous revue.

Compte tenu du fait que la Cour emploie au total quelque 110 personnes, il s'impose de noter que les mouvements au niveau du personnel ont été très importants au cours de la période sous revue.

Sans vouloir me prononcer dans le cadre de ce rapport sur les raisons qui ont été ou qui ont pu être à l'origine de ces nombreux départs ou encore sur les raisons qui ont pu amener les responsables de la Cour à mettre fin à un nombre très important de relations de travail je voudrais néanmoins dire que les entretiens que j'ai eus avec des personnes qui ont quitté leur emploi n'ont pas manqué de faire entrer progressivement des sentiments de désarroi dans ma façon de concevoir les relations humaines, qu'elles soient professionnelles ou privées.

Je voudrais dire très clairement, que les entretiens que j'ai eus avec d'anciens collaborateurs de la Cour et avec des collaborateurs qui sont en ce moment au service de notre Souverain, m'ont permis de connaître des gens formidables qui s'investissent pleinement dans leur travail pour épauler notre Souverain dans l'exercice de ses importantes fonctions.

La gestion des ressources humaines soulève de nombreuses interrogations.

C'est ainsi tout d'abord qu'au niveau du recrutement de nouveaux collaborateurs, où les erreurs peuvent avoir des conséquences très néfastes sur le plan humain et organisationnel, il faut constater l'absence d'un processus de recrutement clairement défini et officiellement arrêté. Un tel processus est pourtant l'élément central de tout système de gestion des ressources humaines.

Un autre élément central dans la vie d'une organisation est incontestablement le moral et la motivation du personnel qui ont un impact immédiat sur les performances et le bien-être des collaborateurs.

Si les collaborateurs se sentent constamment exposés à des pressions, réelles ou senties, leur comportement peut changer radicalement. Ces collaborateurs sont plus souvent malades, se sentent mal et recherchent plus rapidement un nouvel emploi.

Dès les premiers jours de ma présence au Palais, j'ai senti une certaine anxiété auprès des collaborateurs, comme l'anxiété d'être réprimandé ou de perdre leur emploi. J'ai senti une certaine peur du blâme, sans que les collaborateurs aient eu besoin d'exprimer ouvertement leurs sentiments.

Il y a des signes qui ne trompent pas. J'ai remarqué, à tort ou à raison, que dans les échanges et discussions entre collègues, la jovialité et l'humour sont rares. Chacun est sur ces gardes et pèse ses paroles.

Un autre signe qui ne trompe pas est le nombre élevé de départs.

Normalement les collaborateurs quittent très rarement leur emploi par pur plaisir. Il faut une raison et si l'ambiance est bonne les collaborateurs ne quittent que difficilement leur emploi.

Un autre signe est pour moi la communication interne qui, d'après ce que j'ai pu voir et entendre, est quasiment inexistante. Les responsables administratifs ne communiquent que très rarement en interne ce qui explique que le personnel n'est guère informé au sujet des développements au sein de la Cour.

J'ai rapidement remarqué que les problèmes ne sont pas mis sur la table pour être discutés sereinement. La conséquence en est que le quotidien est rythmé par des non-dits et par des rumeurs.

La conséquence en est également que les collaborateurs ont, pour certains au moins, le sentiment de ne pas être respectés alors qu'ils s'investissent pleinement dans leur travail. D'autres au contraire, qui ont une

attitude moins engagée professionnellement mais également moins critique et plus docile récoltent davantage d'encouragements.

Un autre signe d'une telle atmosphère est très souvent le fait que les Chefs prennent leurs distances vis-à-vis du personnel et expriment leurs préférences à l'égard de ceux et de celles qui sont moins critiques.

Il est donc primordial d'accepter le fait que les problèmes existent et qu'il faut les résoudre.

Tout ça sont pour moi des signes révélateurs qui ne trompent pas. Il faut que les collaborateurs se sentent de nouveau à l'aise, qu'ils n'aient plus peur d'être réaffectés à un autre poste ou d'être licenciés.

Au cours des premiers mois de ma présence au Palais, j'ai essayé tout d'abord de comprendre le fonctionnement de la Cour et surtout son passé récent. C'est essentiel. Il faut connaître le passé pour changer l'avenir. Mais il ne faut pas s'enfermer dans le passé.

Pour moi c'est l'avenir qui compte. Tel est également le cas, j'en suis convaincu, pour les collaborateurs que j'ai eu la chance de rencontrer. Ils ont tous des projets en tête. Ils attendent seulement le feu vert et veulent aller de l'avant.

Mais pour avancer, il faut d'abord accepter la nécessité du changement. C'est essentiel. Sans changement tout système s'arrête et étouffe.

Dans ma vie antérieure, j'ai toujours exprimé clairement et honnêtement mes pensées et mes convictions. Dans le cas présent, je me dois de le faire également car je serais malhonnête avec moi-même et avec les autres si je ne le faisais pas.

D'après les informations concordantes que j'ai pu recueillir, au cours de ma mission, auprès de très nombreux collaborateurs anciens et actuels de la Cour, les décisions les plus importantes dans le domaine de la gestion du personnel que ce soit au niveau du recrutement, de l'affectation aux différents services ou encore au niveau du licenciement sont prises par S.A.R. la Grande-Duchesse.

Dans au moins 2 cas où je voulais apporter ma contribution pour trouver une solution, j'ai clairement senti la présence de S.A.R. la Grande-Duchesse dans le fonctionnement de la Cour.

Je voudrais dire très honnêtement et au risque d'être mal compris que dans la chaîne décisionnelle du Palais, et surtout dans le domaine de la gestion du personnel, le rôle de la Grande-Duchesse qui exerce une fonction purement représentative ne devrait pas être un sujet de discussion.

Il faut réformer le fonctionnement de notre Monarchie sur ce point essentiel. Il n'y a, à mon avis, pas d'autre solution.

### **c) Eléments de réflexion pour une réforme du processus de recrutement**

- Un élément primordial et un facteur essentiel pour la réussite de ce changement se situe dans le processus de gestion du personnel et plus particulièrement dans le processus de recrutement et de motivation des collaborateurs.

Pour le dire d'emblée, actuellement ce processus fait défaut, il n'y en a pas. Certes il existe quelques pièces du puzzle mais le puzzle fait défaut.

Une pièce centrale de ce puzzle doit incontestablement devenir la personne du Maréchal de la Cour en collaboration avec le Secrétaire de l'Administration des biens, dont il est question dans la suite du rapport.

- Pour ce qui est de la réforme du processus de recrutement, je pense qu'il est essentiel que préalablement au lancement d'un quelconque processus de recrutement d'un nouveau collaborateur, les changements éventuels au niveau de l'état des effectifs des agents officiels de la Maison du Grand-Duc soient clairement approuvés par le Gouvernement dans le cadre de la **procédure d'élaboration annuelle du projet de budget** de l'Etat luxembourgeois.

Tout changement, c'est-à-dire tout remplacement et toute proposition de renforcement de l'effectif en place, ainsi que tout changement au niveau de la description de postes, doit faire l'objet d'une justification détaillée conformément aux directives de la circulaire budgétaire.

Après le vote du budget de l'Etat pour l'exercice suivant, les décisions en la matière devront être communiquées au Maréchalat de la Cour grand-ducale. Le bon déroulement de cette première étape du processus de recrutement est essentiel.

- Après avoir reçu l'accord du Gouvernement dans le cadre des discussions budgétaires annuelles, **la procédure de recrutement** est ensuite lancée en cours d'année par le Service qui dispose d'une vacance de poste en vue du remplacement d'un collaborateur ou en vue du renforcement de l'effectif sur place. Le recrutement doit se faire dans le respect de l'organigramme de la Cour.

Avant de lancer la procédure de recrutement, il est essentiel que le Service demandeur procède à une analyse détaillée du poste à pourvoir et définisse clairement les besoins.

A côté de la définition du poste, il est important de préciser dans cette demande l'ensemble des qualités qui sont nécessaires pour occuper le poste (intellectuelles, morales, expériences, âge, formation, diplômes, etc.)

Une fois que le profil du futur candidat a été validé par le Maréchal, le Directeur de cabinet du Grand-Duc et par le Service demandeur, la procédure proprement dite peut être lancée.

Dans ce contexte, il peut également être utile de rappeler que pour être admis au service de l'Etat, tout candidat doit remplir certaines conditions, comme celle d'être ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou encore celle de jouir de ses droits civils et politiques. La **nationalité luxembourgeoise** est par ailleurs requise pour les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance politique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Sans vouloir retracer maintenant dans ce contexte le détail des différentes étapes de cette campagne de recrutement, il est pourtant important de souligner que la procédure doit être transparente et ouverte à tous les intéressés potentiels.

La réception et l'analyse de toutes les candidatures devraient être pilotées par le Maréchal de la Cour en concertation avec le Secrétaire de l'Administration des biens et le Directeur du cabinet du Grand-Duc.

- La sélection des candidats pourrait se faire par un **comité de concertation** composé du Maréchal de la Cour, du Chef de cabinet du Grand-Duc et du Secrétaire de l'Administration des biens. Ce comité devrait également se charger de présenter le dossier accompagné d'une proposition de recrutement à S.A.R. le Grand-Duc pour approbation.

Ainsi qu'il est rappelé ci-avant, la procédure actuelle prévoit que, pour les fonctions relevant des carrières A1, les dossiers doivent être soumis à **l'accord préalable du Premier Ministre, Ministre d'Etat**.

Etant donné que les rémunérations de l'ensemble du personnel officiel de la Maison du Grand-Duc sont à charge de l'Etat, je suis d'avis que tous les projets de recrutement et de licenciement, devraient être soumis à l'accord préalable du Premier Ministre.

- En fin de compte, il pourrait s'avérer utile de confier au **Réviseur d'entreprises** la mission de vérifier, au moment de la révision annuelle des comptes de la nouvelle entité, également le respect des décisions prises par le Gouvernement dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle.

## **H. La question de l'organigramme de la Cour**

### **a) Les projets d'organigramme de la Cour**

La mission que le Premier Ministre a confiée au Représentant spécial auprès de la Cour grand-ducale comprend également l'analyse de la structure actuelle du personnel de la Cour et la formulation éventuelle d'une nouvelle architecture qui servira les besoins du Chef de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions.

L'analyse de la situation actuelle s'est relevée être plus difficile que prévue en raison de l'absence d'un organigramme unique et formellement approuvé de toutes les activités de la Cour. Les responsables de la Cour ont bien voulu me remettre plusieurs projets d'organigramme qui ont été élaborés entre 2008 et 2015 par différents responsables de la Cour. Aucune version n'a pourtant été formellement approuvée.

Pour avoir une idée des missions du personnel de la Cour, il faut dès lors se reporter aux descriptions de tâches qui figurent sommairement dans les contrats de travail et aux entretiens avec les personnes concernées. Malheureusement, il s'avère que ces deux sources ne coïncident pas dans tous les cas de figure.

Globalement, la Maison du Grand-Duc peut être divisée en 4 départements: Le Maréchalat, le Cabinet du Roi, le Service de la Liste civile (finances, gestion du personnel et gestion des Palais) et la Maison militaire.

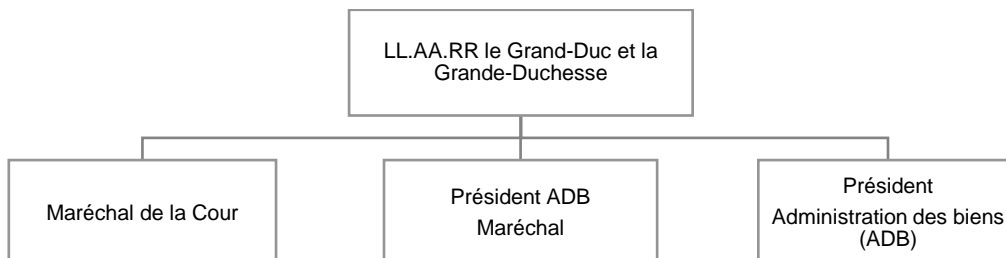
Cette structure organisationnelle se retrouve dans quasiment toutes les Maisons royales des sept monarchies européennes, avec des dénominations différentes et des nuances dans la description des tâches.

Le personnel des structures monarchiques européennes est par ailleurs le plus souvent constitué de fonctionnaires ou d'agents de l'Etat qui sont détachés de divers départements ministériels (Armée, Affaires étrangères, Finances, etc.), et d'agents qui sont engagés sur une base contractuelle.

Afin de pouvoir progresser dans ma mission, je me suis résolu à prendre comme référence le projet d'organigramme qui semble être le plus répandu dans la Maison.

Ce projet d'organigramme remonte au mois de février 2015.

Il se présente globalement comme suit:



### **b) Eléments de réflexion pour une refonte de l'organigramme**

Ce projet d'organigramme soulève d'emblée quelques remarques:

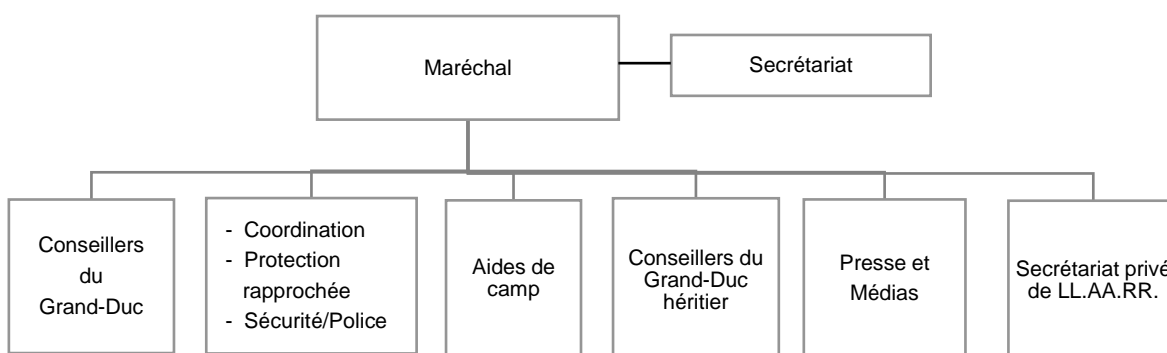
- Tout d'abord, il s'impose de faire remarquer que d'après l'article 33 de notre Constitution, le Grand-Duc est le Chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale.

Notre Constitution ne prévoit pas de fonctions officielles pour l'épouse du Grand-Duc. Dès lors, c'est le Grand-Duc, Chef de l'Etat, qui devrait seul figurer dans l'organigramme de la Cour.

- En second lieu, il importe de faire remarquer que l'organigramme prévoit que certaines fonctions sont partagées entre le Président de l'Administration des biens et le Maréchal. Il est pourtant établi que des attributions « partagées » sont très souvent celles qui sont à l'origine de problèmes de compétence et de conflits.

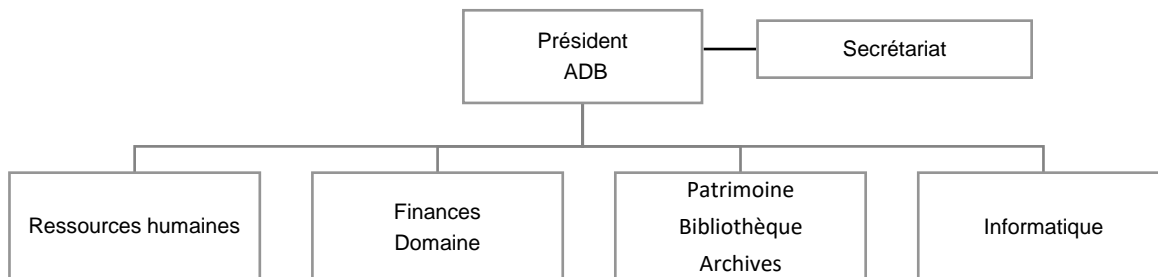
Ceci étant, d'après ce projet d'organigramme, qui date donc de février 2015, les attributions du Maréchal et du Président de l'Administration des biens se présentent comme suit:

#### - Maréchal





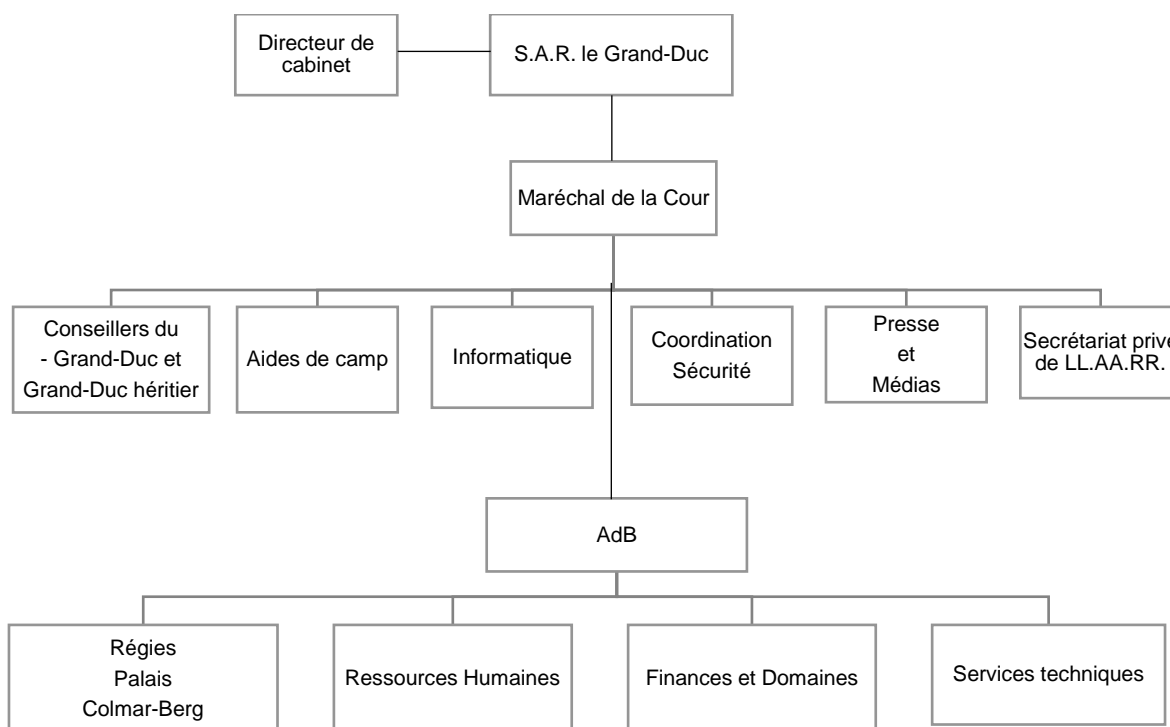
- Administration des biens



Pour les raisons plus amplement développées dans la suite de ce rapport, il me semble que c'est le Maréchal qui doit être en charge de toutes les fonctions officielles de la Cour.

L'Administration des biens, de son côté, est en charge de la gestion des activités privées de la Famille royale, des activités du Fidécimmis et de la partie officielle des missions de la Maison du Grand-Duc. Les activités qui incombent à l'Administration des biens comme gestionnaire des missions officielles du Grand-Duc devraient dès lors, à mon avis, être exercées sous la responsabilité du Maréchal.

Dès lors, j'estime que l'organigramme devrait être présenté schématiquement comme suit:



### **I. Les principales fonctions de la Maison du Grand-Duc**

L'analyse de tous les départements de la Maison du Grand-Duc dépasserait le cadre de ce rapport.

La redéfinition éventuelle des missions de plusieurs départements dépend par ailleurs des décisions qui seront prises dans le cadre de la réforme du mode de fonctionnement de la Cour grand-ducale, de sorte que certaines fonctions seront seulement analysées plus amplement dans le cadre du présent rapport.

### a) Le Maréchalat de la Cour grand-ducale

- Historiquement, le titre de Maréchal fut un grade ou une dignité qui était donné à des officiers de haut rang. Ces officiers se voyaient en règle générale confier de hautes fonctions de commandement ou d'administration dans les armées royales ou impériales.

Après des cours d'Allemagne notamment le Maréchal était chargé des tâches économiques et de l'organisation des réceptions, des visites à l'étranger et de l'entretien des palais et des autres domaines royaux.

La fonction de Maréchal existe actuellement encore au Danemark, en Suède et au Luxembourg. En Belgique le titre de Grand Maréchal fut supprimée au cours de l'année 2006 et remplacé par celui de Secrétaire général de la Maison du Roi.

Dans son ouvrage « Le Roi en Belgique<sup>(\*)</sup> », paru en 2000, M. Christian Koninckx définit dans les termes suivants la fonction du Grand Maréchal:

« Le Grand Maréchal est considéré comme le premier dignitaire de la Cour – le *primus inter pares* – et comme le coordinateur de tous les départements du Palais ».

« Le Grand Maréchal a la charge de régler toutes les activités publiques du Roi en tant que chef d'Etat. Il lui incombe d'organiser les visites d'Etat à l'étranger, les visites et déplacements, les cérémonies officielles et commémoratives, les banquets, l'accueil des ambassadeurs étrangers venant soit remettre leurs lettres de créance, soit prendre congé, la présence du souverain à des manifestations publiques, telles que des festivités, des concerts, des événements culturels. Le Grand Maréchal a la charge de l'organisation de toutes les cérémonies au Palais et coordonne les activités des membres de la Famille royale. Il est donc assez logique qu'il soit aussi responsable de l'organisation des activités de la Reine ».

Au Danemark il est en charge de toutes les fonctions administratives de la Cour, comme l'organisation des visites officielles, des réceptions et des déplacements. Il assure également la coordination des services comptables et budgétaires ainsi que le Service du Personnel. Le Grand Maréchal est le Chef de l'Administration royale ou en quelque sorte le Directeur général du Palais.

- Au Luxembourg, les **fonctions du Maréchal** ne sont pas définies officiellement. Le Maréchal a pour fonction de représenter le Grand-Duc en matière administrative et civile, dans le cadre de l'exécution de ses missions constitutionnelles. Il s'occupe du volet représentatif de la fonction du Grand-Duc mais également de la partie administrative de ses missions constitutionnelles. Tous les dossiers et plus particulièrement les dossiers qui sont soumis à la signature du Grand-Duc transitent par le bureau du Maréchal.

Parmi ses missions figurent également l'organisation et le suivi des audiences avec des responsables politiques ou encore avec des représentants de la société civile, du monde économique, social et judiciaire, ceci en concertation et en collaboration avec le Directeur de cabinet du Grand-Duc.

Le Maréchal est également responsable de la communication externe et interne des décisions de la Maison du Grand-Duc. Avec l'appui de ses collaborateurs c'est le Maréchal qui organise et planifie les déplacements officiels du Grand-Duc et des Membres de sa Famille.

Le Maréchal est un intermédiaire essentiel entre le Grand-Duc et le Gouvernement.

- Pour documenter l'importance de la mission d'intermédiaire entre le Gouvernement et le Grand-Duc, le Maréchal était traditionnellement nommé au poste de Secrétaire général du Grand-Duc dont la fonction est classée au grade 18 de la grille des rémunérations des fonctionnaires de l'Etat.

Jusqu'en 2015, le Maréchal avait donc le **statut de fonctionnaire de l'Etat**. Il fut nommé par arrêté grand-ducal, sur rapport du Premier Ministre, Ministre d'Etat et après délibération du Gouvernement en Conseil.

Cette situation a changé avec la nomination de l'actuel Maréchal à la Cour qui n'a pas été nommé à la fonction de Secrétaire de Grand-Duc et ne relève donc pas du statut des fonctionnaires de l'Etat.

Le Maréchal, actuellement en fonction, a en effet été nommé à la date du 15 décembre 2015 par décret de S.A.R. le Grand-Duc et non plus par arrêté grand-ducal, contresigné par le Premier Ministre, Ministre d'Etat.

L'actuel Maréchal exerce ses importantes fonctions non pas sous le statut du fonctionnaire de l'Etat mais dans le cadre d'un contrat de prestation de service qui a été signé le 30 juin 2016 par le Président de

---

(\*) « Le Roi en Belgique » par Christian Koninckx, Professeur à l'Université Libre de Bruxelles. Editions Kluwer, 2000.

l'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc et par le Maréchal de la Cour. Le contrat précise que le prestataire offre ses services comme conseiller et représentant du Chef de l'Etat.

Dans ce contexte, il peut être intéressant de relever que les arrêtés de nomination des deux Maréchaux ayant précédé l'actuel maréchal se basaient sur la loi du 11 décembre 1872 portant sur l'organisation du secrétariat pour les affaires luxembourgeoises à la Haye.

Aux termes de cette loi « un secrétaire pour les affaires du Grand-Duché de Luxembourg est attaché au Roi Grand-Duc ou à son lieutenant ». Pour ce qui est des missions du secrétaire, l'article 1<sup>er</sup> de cette loi précise que « Ce fonctionnaire est chargé de soumettre au Roi Grand-Duc ou à son Lieutenant les affaires qui lui sont adressées à cet effet par les membres du Gouvernement luxembourgeois et de transmettre à ce Gouvernement les décisions intervenues ».

L'actuel Maréchal ne touche pas sa rémunération comme fonctionnaire de l'Etat mais il touche une rétribution mensuelle forfaitaire et une indemnité de représentation.

Comme les maréchaux précédents avaient donc la qualité de fonctionnaire de l'Etat et exerçaient leurs missions à tâche complète, ils assuraient une présence régulière au Palais. Tel n'est plus le cas depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, date de nomination de l'actuel Maréchal de la Cour.

### **Réflexions pour une réforme**

Tout d'abord je suis d'avis que les importantes fonctions du Maréchal, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Palais imposent une présence permanente au Palais.

Pour clarifier cette situation, il pourrait être envisagé de remplacer, par une modification de la loi sur les traitements dans la fonction publique, la fonction de Secrétaire du Grand-Duc par celle de Maréchal de la Cour grand-ducale. De cette façon la fonction du Maréchal aurait définitivement sa base légale.

A toutes fins utiles, il convient de relever dans ce contexte qu'en 2006 un avant-projet de loi avait été élaboré par le Ministère de la Fonction publique, en concertation avec des représentants de l'Administration des biens en vue de définir le cadre du personnel du Maréchalat de la Cour grand-ducale.

Dans ce contexte et en vue de renforcer encore davantage les liens naturels entre le Gouvernement luxembourgeois et la Maison du Grand-Duc, il pourrait être envisagé de créer un **comité de concertation** qui épaulerait le Maréchal dans le cadre de l'exercice de ses hautes fonctions et qui permettrait de renforcer les flux d'information entre la Maison du Grand-Duc et le Gouvernement.

Ce comité pourrait être constitué de 2 représentants de l'Etat - Ministère d'Etat et Ministère des Finances par exemple - et de 2 représentants de la Cour - Maréchal et Directeur du cabinet de S.A.R. le Grand-Duc -.

Ce comité se réunirait régulièrement tous les 2 mois par exemple pour faire le point sur les relations entre le Gouvernement et la Cour et pour analyser et même pour prendre des décisions qui concernent les 2 institutions.

### **b) Le Commissaire à la Cour**

Dans le cadre des réflexions sur les structures organisationnelles actuelles et futures de la Cour, la fonction du Commissaire à la Cour a refait surface.

Pour des raisons inexplicables, ce poste est à l'abandon depuis le départ à la retraite de son dernier titulaire et les missions du Commissaire ont été réparties sur plusieurs autres services. Certaines missions ont mis du temps pour trouver un repreneur volontaire.

Le poste de Commissaire à la Cour était placé sous l'autorité du Maréchal et le titulaire exerçait essentiellement les fonctions suivantes: Chef de bureau du Maréchal, réception et distribution du courrier, rédaction des projets de réponses au courrier adressé au Maréchal, contrôle des arrêtés présentés par le Gouvernement à la signature du Grand-Duc, gestion des listes des personnes à inviter aux dîners et aux réceptions, préparation des plans de table par ordre protocolaire (petit protocole), gestion du registre des promotions de l'ordre civil et militaire d'Adolphe de Nassau, gestion du fichier et des demandes au titre de « Fournisseur de la Cour », etc.

Cette fonction mériterait une réflexion plus approfondie en vue de son éventuelle réintroduction.

Le Commissaire à la Cour fut en effet un appui important pour le Maréchal qui s'est trouvé déchargé de nombreuses tâches quotidiennes mais essentielles pour la vie de la Cour.

### **c) Le Manager général**

Le poste de manager général a été créé dans le cadre de la restructuration du mode de gouvernance de la Cour qui a été réalisée en 2015 avec l'appui d'une conseillère en stratégie et management.

D'après la description de poste du Manager général, qui est jointe au contrat de travail du titulaire actuel, signé le 11 avril 2016, le manager général dépend directement du Grand-Duc et de la Grande-Duchesse.

Ses missions touchent à tous les domaines d'activité de la Cour.

Dans le domaine de la « Gestion » il prépare, avec le Secrétaire général de l'Administration des biens le budget de la Cour, garantit la fiabilité des informations financières et pilote le système de contrôle de gestion et rend compte des écarts budgétaires.

Dans le domaine juridique, il veille à la conformité juridique des contrats commerciaux, négocie les contrats et « assure une veille juridique de la législative ».

Sur le plan des relations humaines, il détermine les besoins de recrutement, organise les embauches, propose la politique de rémunération, la met en œuvre et assure le dialogue avec la délégation du personnel.

Finalement, le manager général représente la Cour auprès des Administrations et des entreprises dans des domaines délégués par LL.AA.RR. et paraphe les courriers également dans les domaines délégués.

Dans le domaine du management, il a finalement pour mission d'encadrer l'ensemble du personnel de la Cour, les salariés et les personnes détachées. Il organise le travail, valide les absences, signe les notes de frais et les heures supplémentaires et il « coordonne les projets transversaux entre les services ».

#### **- Éléments de réflexion pour une réforme**

Au vu de cette liste impressionnante de missions qui touchent quasiment à tous les domaines d'activités de la Cour et au vu de la formulation très vague de ces missions qui font par ailleurs très largement double emploi avec les missions d'autres agents de la Cour, il ne serait probablement pas dénué de sens de réfléchir sur la suppression de ce poste.

La job description du manager général ne répondait probablement dès le départ pas à un besoin réel de l'Administration du Palais. Le titulaire actuel pourrait utilement être affecté à un autre poste au Palais.

### **d) Le Service Communication**

- La création d'un service « Communication » au Palais remonte à l'année 2001. Jusqu'en 2001 le Service Information et Presse du Gouvernement était en charge de la communication de la Cour grand-ducale. Ce n'est qu'en 2001 que le Premier Ministre a, d'après mes informations, marqué son accord avec la demande de la Cour de procéder à la création d'une cellule presse réduite au sein de la Maison grand-ducale.

D'après les informations que j'ai pu obtenir, cette création fut accompagnée de la condition que l'ensemble des textes et messages qui touchent à l'intérêt du pays, au sens large, soient soumis préalablement au Gouvernement et que les travaux de préparation qui entourent les événements importants comme les visites d'Etat ou encore la Fête nationale soient présidés et pilotés par des agents du Service information et presse du Gouvernement (SIP).

Ceci étant et d'après les renseignements que j'ai pu obtenir auprès des collaborateurs du service « Communication » du Palais, le travail habituel du service consiste à faire quotidiennement une Revue de presse, à traiter les demandes d'information de la presse, à assurer la mise à jour du site internet « Cour grand-ducale de Luxembourg » et « Grande-Duchesse du Luxembourg » et à encadrer la presse nationale et internationale.

Je n'ai pas pu obtenir d'informations précises sur la stratégie de communication tant externe qu'interne de la Cour.

Les seules informations écrites qui sont disponibles au sujet des activités et des missions du Service communication et presse sont consignées dans les fiches de poste qui sont annexées aux contrats de travail des agents du Service.

Dans ce contexte, il importe de relever que l'approche « Communication » est très différente d'une monarchie à l'autre.

- C'est ainsi par exemple qu'aux Pays-Bas « Le Service d'information du Gouvernement (RVD) est chargé de la communication des membres de la Maison royale et des relations avec la presse lors de leurs interventions publiques aux Pays-Bas comme à l'étranger » (\*)

C'est le service information et presse de l'Administration gouvernementale qui fournit à la presse et au public des informations sur la Maison royale et qui conseille les membres de la Maison royale dans le domaine de la communication.

Le Service d'information du gouvernement dispose à cet effet d'un département spécifique, le Département Communication de la Maison royale (CKH) qui est en charge de la communication de la Maison royale.

Ce département gère également le site internet « Koninklijkhuis.nl ».

- En Belgique la Cour dispose d'un service Médias et Communication propre qui assure les relations avec la presse écrite et audiovisuelle belge et étrangère. Ce service coordonne la politique de communication du Palais et se charge de la gestion du site web de la Cour.

Si la Cour de Belgique dispose donc d'un service « Communication » propre, il est intéressant de savoir que la Direction du service communication est assurée par un fonctionnaire détaché, ce qui permet, à mes yeux, de garantir de manière quasi naturelle que les communications du Palais soient en concordance avec la politique gouvernementale.

- Au Luxembourg, l'équipe du service « communication » de la Maison du Grand-Duc se compose actuellement de 3 attachés de presse et d'un Webmaster.

D'après la fiche de poste, qui est jointe au contrat de travail des 3 attachés de Presse, leur mission est définie dans les termes suivants:

« L'attaché(e) de presse définit, met en œuvre et assure le suivi opérationnel des stratégies et des actions relations presse et médias. Elle gère les relations de l'institution avec les journalistes et les médias. Elle crée, renforce et maintient la confiance entre l'Institution et ce public spécifique afin de participer à sa réputation. Elle informe les médias (presse écrite, radio, audiovisuelle, internet) sur l'activité de l'institution ».

#### **- Eléments de réflexion pour une réforme**

Sans vouloir mettre en doute le besoin de disposer d'un service « communication » à la Cour grand-ducale, je pense qu'il est primordial que la collaboration du Service Presse du Palais et du Service Information et Presse du Gouvernement (SIP) soit renforcée, au besoin par la signature d'un accord de collaboration afin qu'il soit clair que toutes les actions, tous les événements et toutes les communications qui sont de nature à avoir un lien avec les activités et les missions des instances politiques et administratives soient validés préalablement par les responsables de la communication du Ministère d'Etat.

La présence au service communication de 3 attachés de presse apparaît par ailleurs comme étant très largement suffisant pour couvrir les besoins du Chef de l'Etat en la matière.

Si l'on se rappelle qu'au moment de sa création en 2001, le service était longtemps géré par un seul collaborateur, il est permis de s'interroger si les besoins effectifs en la matière sont susceptibles de justifier la présence de 3 attachés de presse, sans oublier la présence du Webmaster.

#### **e) La gestion du site internet de la Cour**

D'après les renseignements que j'ai pu obtenir à l'occasion de mes nombreux entretiens à la Cour, le Service communication et le Service informatique du Palais sont en charge de la gestion de 2 sites internet, en l'occurrence le site « monarchie.lu » et le site « grande-duchesse.lu ».

D'après les renseignements qui m'ont été communiqués au cours de mes entretiens, la priorité a été accordée, ces dernières années, au site « grande-duchesse », qui est hébergé auprès du CTIE et qui est actuellement déjà géré par un logiciel « moderne » qui permet aux utilisateurs de gérer, de publier et d'organiser très facilement le contenu de ce site web.

D'après les responsables du service informatique de la Cour, le site « monarchie.lu » est quant à lui géré par un logiciel qui n'est plus adapté aux besoins et aux exigences actuelles. Ce site est pourtant le site officiel de la Monarchie. Il présente visiblement un look vétuste alors que le site privé « Grande-Duchesse » présente un look résolument plus moderne.

---

(\*) site internet de la Maison royale des Pays-Bas

A côté de ces 2 sites, la question se pose – je n'ai pas eu de réponse claire - si les 2 services sont également en charge - en partie au moins - de la gestion des sites « standspeakriseup.lu » et « fondation.lu ».

#### **- Eléments de réflexion pour une réforme**

Etant donné que ma mission consiste à analyser la gestion financière (budgétaire et comptable) des activités de la Cour qui sont financées par le budget de l'Etat, il m'importe d'insister sur le fait, qu'à mon avis, le financement de l'Etat devrait se limiter au site « Monarchie.lu ». La gestion des 3 autres sites et leur financement devraient dès lors être assurés en dehors de toute intervention du budget de l'Etat.

Afin de pouvoir présenter le plus rapidement possible un site internet « monarchie.lu » plus intéressant et plus moderne, le Service informatique du Palais prévoit de faire l'acquisition d'un nouveau logiciel. Le travail de modernisation du site pourrait être guidé par un collaborateur du service communication qui a une formation de Webmaster et qui pourrait utilement être chargé de l'exécution d'une telle mission.

Pour ce qui est des sites qui présentent les activités de la Fondation du Grand-Duc et de la Grande-Duchesse et de l'association Stand Speak Rise Up, je voudrais insister sur le fait que mes entretiens ne m'ont pas permis de conclure que les activités de la fondation et de l'association sont clairement déconnectées de tout financement par l'Etat.

Cette question devrait toutefois avoir une réponse claire.

#### **f) Le service des aides de camp**

Pour cette partie du rapport il est intéressant de s'arrêter un instant sur l'organisation de la Maison de sa Majesté le Roi des Belges. La Maison royale comprend, ainsi qu'il est relaté plus amplement dans le chapitre B du présent rapport, 5 entités différentes : le Cabinet du Roi, le Secrétariat du Roi, la Liste civile, la Maison militaire et le Secrétariat de la Reine.

Pour ce qui est de la Maison militaire, il y a lieu de noter que les collaborateurs exercent leur mission non seulement dans le domaine militaire mais qu'ils sont également chargés de nombreuses tâches dans d'autres domaines.

A côté du Maréchal et du Chef de cabinet du Roi, le Chef de la Maison militaire est une des personnalités les plus importantes de la Maison du Roi. Il exerce notamment la fonction d'intermédiaire entre le Roi et le Gouvernement pour les affaires de défense et toutes les lois et tous les arrêtés relatifs à la Défense transitent par lui. Le Chef de la Maison militaire est impliqué dans le déroulement des audiences entre le Roi et la Ministre de la Défense, ou les responsables des Armées et il informe régulièrement le Roi au sujet des développements au sein des armées.

Le service des aides de camp relève également de la Maison militaire comme celui des officiers d'ordonnance qui sont tous nommés par arrêté royal, contresigné par le Ministre de la Défense. Les aides de camp sont des officiers généraux ou supérieurs qui exercent des tâches de représentation au nom du Roi et qui accompagnent le Roi dans ses déplacements.

Une fonction intéressante en Belgique est celle des officiers d'ordonnance. Ils exercent leur fonction à tour de rôle et sont 24 heures/24 pendant une période déterminée à la disposition du Roi pour remplir des missions diverses (secrétariat, présence à tous les déplacements officiels, etc.). Ils sont en permanence à proximité du Roi et sont recrutés parmi les officiers ayant passé l'examen de majeur.

Au Luxembourg, les 3 aides de camp dont les fonctions sont largement identiques à celles de leurs collègues belges, sont détachés de l'Armée.

Les aides de camp planifient et programment en détail tous les déplacements de LL.AA.RR. et du Grand-Duc héritier. Ils escortent les nouveaux ambassadeurs, qui viennent remettre leurs lettres de créance au Grand-Duc, de leur résidence ou de leur hôtel jusqu'au Palais et les reconduisent.

Les aides de camp prennent contact avec les organisateurs des visites et déplacements du Grand-Duc, organisent des présvisites, rédigent des notes détaillées au sujet des déplacements pour leurs Altesses et pour le Service sécurité, pour la Police, pour le service du Garage, pour le service Presse, etc.

Au cours de mes entretiens, j'ai appris à connaître l'ampleur des missions des aides de camp et les exigences de leur métier.

### **- Eléments de réflexion pour une réforme**

- Pour alléger le travail des aides de camp, il pourrait s'avérer utile de mettre ensemble les activités des agents du bureau logistique et du bureau des aides de camp.

En cas de réintégration des 3 agents actuels du bureau logistique dans le bureau des aides de camp, certaines des missions pourraient également être transférées au bureau des aides de camp. Il s'agit des tâches qui concernent les déplacements de LL.AA.RR. le Grand-Duc et la Grande-Duchesse, du Prince héritier et de la Princesse héritière ainsi que des contacts avec l'Armée (demande de renfort pour les gardes, etc.) avec la Police (escortes, etc.) ou encore le Ministère des Affaires étrangères (préparation visites d'Etat, etc.). D'autres missions, comme le service des Vœux de Noël, de Nouvel An, de félicitations ou encore les messages à l'occasion de naissance, mariages, décès, etc.) pourraient par exemple être confiées au Service Protocole.

De cette façon la collaboration entre les agents de l'actuel bureau logistique et du Service des aides de camp pourrait être largement facilitée.

La mise en place d'un service de détachement de jeunes **officiers d'ordonnance** permettrait également d'alléger le travail des aides de camp.

De cette façon il serait également possible de faire découvrir le métier de l'aide de camp à des jeunes gens et de créer ainsi un pool pour assurer le moment venu, la relève au niveau des aides de camp.

### **g) Le service de la Protection rapprochée**

Rappelons à cet égard que pour répondre à une demande qui avait été itérativement formulée par la Cour grand-ducale, le Ministre de la Justice, le Directeur général de la Police et le Maréchal de la Cour ont signé le 28 juin 2005, un Mémoire d'Understanding qui porte sur l'installation d'une Antenne de la Police au Palais grand-ducal pour se charger de la protection rapprochée du Chef de l'Etat et des Membres de sa Famille.

Aux termes de ce mémorandum, la Police grand-ducale continue d'assurer la protection rapprochée lors des déplacements officiels au Luxembourg et à l'étranger. Lors de leurs déplacements privés au Luxembourg et à l'étranger, le dispositif de sécurité ne relève plus de la Police mais de la responsabilité du Chef de l'antenne au Palais.

Les membres de l'antenne sont désignés, pour une période de 4 ans, par le Directeur de la Police et le Maréchal. Aux termes du Mémoire d'Understanding les membres de la Protection rapprochée sont par ailleurs sous les ordres du Maréchal, qui a également pour mission de définir les missions de ces agents.

A noter finalement que les membres de l'antenne continuent de relever de l'Etat pour ce qui est de leur rémunération mais les ordres de mission, la gestion et le contrôle de la nature et du volume des heures prestées et du congé ainsi que des heures supplémentaires relèvent d'après le mémorandum « de la responsabilité d'un aide de camp ». Les frais de déplacement et de séjour et tous les autres frais sont payés par l'Administration des biens et remboursés par le budget de l'Etat.

A la date du 26 octobre 2006, le Maréchal de la Cour a informé le Directeur de la Police qu'il « compte procéder à une appréciation / évaluation des expériences acquises depuis l'installation d'un dispositif P.R. au Palais ».

Malheureusement les responsables de l'Administration des biens n'ont pas pu fournir les résultats éventuels de cette appréciation.

### **- Eléments de réflexion pour une réforme**

L'existence et le fonctionnement de cette antenne donne régulièrement lieu à des interrogations et à des critiques notamment au regard du calcul et de la certification des heures supplémentaires. Il s'y ajoute que la coexistence de deux systèmes de Garde-rapprochée dont l'un relève de l'autorité de la Police et l'autre de celle du Maréchal de la Cour, n'est pas de nature à accroître, à mon avis, l'efficacité du service de la Protection rapprochée.

Il me semblerait donc utile de réexaminer les modalités de fonctionnement et l'efficacité du système actuellement en place.

Vu de l'extérieur, il me semble que la meilleure solution pourrait consister à réintégrer les agents de la « PR Palais » dans le dispositif de la Police.

Ce faisant, tous les agents de la Police qui sont en charge de la sécurité des Membres de la Maison du Grand-Duc, qu'ils soient chargés du contrôle de l'accès aux résidences ou assument l'accompagnement des

déplacements en motos ou en voitures feraient de nouveau partie du même dispositif de sécurité, sous les ordres du Directeur général de la Police ou du Chef de l'Unité spéciale de la Police.

Le changement permettrait également de faciliter le calcul des heures supplémentaires notamment.

#### **h) L'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc**

• Rappelons qu'en Belgique la gestion du Personnel et des ressources financières et matérielles de la Maison royale est assurée par **l'Intendant de la Liste civile**. L'Intendant est également membre du Conseil d'administration de la Donation Royale, qui est une institution publique autonome qui détient un patrimoine immobilier très important. Ce patrimoine est partiellement mis à la disposition de membres de la Maison royale et se compose d'une partie des nombreuses propriétés et autres biens que le Roi Léopold II décida en 1900 de transférer à l'Etat belge.

L'intendant gère également la **collection royale** qui appartient à l'Etat et qui se compose d'une collection importante d'œuvres d'art, de sculptures, de tableaux et de meubles, de pièces d'argenterie et d'objets de porcelaine. Cette collection appartient à l'Etat belge, mais elle est à la disposition du Roi.

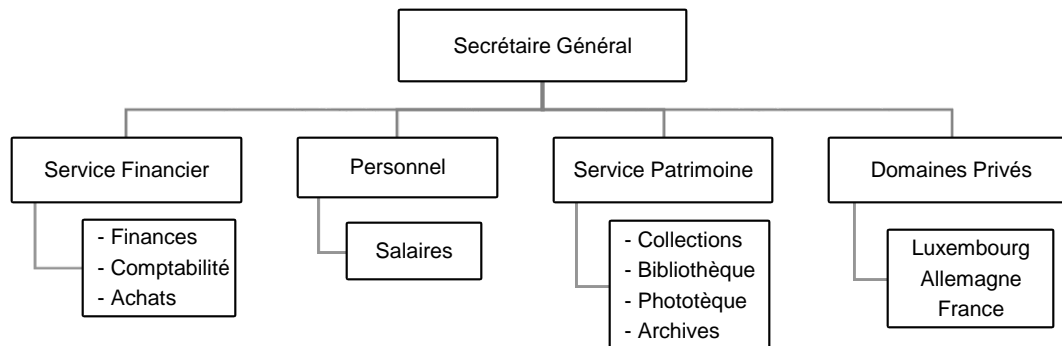
A la naissance de la Monarchie, la collection se composait pour l'essentiel d'œuvres d'art et de pièces de mobilier française et néerlandaise qui étaient affectés à la décoration des palais. La collection a par la suite été complétée par d'importants apports du Roi Léopold II et par de nombreux achats du Roi Albert Ier et de la Reine Elisabeth notamment.

L'Intendant est assisté par le Trésorier à la Liste civile qui est chargé de la tenue de la comptabilité, de la gestion du Personnel et du suivi des ressources financières.

• Au Luxembourg, c'est l'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc qui remplit la fonction de Service financier du Palais et de Service du personnel. L'Administration des biens est en charge de la gestion des ressources financières et du patrimoine de la Famille grand-ducale, du Fidéicomis et de la Maison du Grand-Duc.

L'Administration des biens s'occupe donc, en sus des activités de gestionnaire du patrimoine privé de la Famille grand-ducale et du Fidéicomis, du paiement de l'intégralité des dépenses et du recouvrement des recettes relevant de la partie officielle de la Maison du Grand-Duc. Elle peut être définie comme étant l'entité qui est en charge de l'ensemble des activités officielles du Grand-Duc et des Membres de sa Famille.

Le graphique ci-après résume l'organigramme de l'Administration des biens:



L'Administration des biens est gérée sous la responsabilité du **Secrétaire général de l'Administration des biens** qui dépend lui-même directement du Président de l'Administration des biens.

Pour ce qui est des missions de l'Administration des biens, il est intéressant de faire remarquer que dans son avis du 6 décembre 2012 (doc. parl. 6030<sup>6</sup>) au sujet de l'article 59 (article 49 selon le Conseil d'Etat) les activités de l'Administration des biens n'ont que « très partiellement rapport avec les attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat. La gestion du patrimoine du Grand-Duc, ou même, dans un sens large, de la famille grand-ducale est une affaire qui relève des intérêts privés ... ».

« Les missions que l'Administration des biens exécute actuellement comme gestionnaire du patrimoine privé du Grand-Duc ne devraient dès lors pas faire partie des missions officielles de la Maison du Grand-Duc ».



Ces réflexions du Conseil d'Etat soulèvent une fois de plus la question de la séparation entre le public et le privé.

Cette question a été et sera toujours un élément central dans toute discussion sur la fonction du Roi ou du Grand-Duc et surtout dans toutes les discussions au sujet du volet financier de la Monarchie.

Globalement ce sujet de discussion a été plus amplement analysé ci-avant. Pour ce qui est de la question au sujet de la nature des activités de gestion des finances royales, il est intéressant de citer le texte suivant de l'ouvrage « Le Roi en Belgique » de Christian Koninck au sujet de l'Intendant de la Liste civile:

« L'intendant de la Liste civile gère les « finances royales », c'est-à-dire la dotation mise à disposition du Chef de l'Etat, et un administrateur en fait de même pour le patrimoine privé. Cependant, rien ne s'oppose à ce que les fonctions d'intendant et d'administrateur soient cumulées par une seule et même personne. Actuellement, l'Intendant de la Liste civile gère en même temps les biens privés du Roi ».

Les 3 services de l'Administration des biens qui sont notamment en charge des missions officielles du Souverain sont:

- Le Service financier et comptable,
- Le Service du Personnel,
- Le Service du Patrimoine.

#### **- Eléments de réflexion pour une réforme**

Les tâches actuelles de ces services ne sont pas définies dans le cadre d'un organigramme formellement approuvé. Afin de combler cette lacune il me tient à cœur de formuler les suggestions ci-après au vue de la définition des missions des 3 services.

Ces tâches pourraient être redéfinies comme suit:

#### Le service financier et comptable

##### Finances

- élaboration de propositions en vue de la mise en œuvre de la stratégie dans les domaines « Finances », « Informatique » et « Achats » et suivi de sa réalisation,
- coordination et contrôle de la procédure budgétaire,
- gestion de la trésorerie,
- production de documents comptables et financiers,
- gestion des relations financières avec le Gouvernement, les instituts financiers, le réviseur d'entreprises, etc.,
- mise en œuvre de contrôle de gestion.

##### Achats

- formulation de propositions et coordination de la mise en œuvre de la politique d'achats,
- analyse du marché et recherche des meilleurs fournisseurs,
- gestion des demandes d'offres,
- gestion administrative des commandes.

Le service financier se compose actuellement d'un **comptable** qui est en charge de toutes les opérations de la comptabilité générale et de la comptabilité analytique et d'un **trésorier** qui est en charge du contrôle et du paiement de toutes les dépenses et de la perception des recettes de la Maison du Roi et du Fidécimmis.

Pour ce qui est de la gestion du Personnel, il est important de souligner, qu'en période normale, il n'est guère possible de justifier la création d'une Direction du Personnel séparée.

Actuellement, la gestion des ressources humaines est partagée entre plusieurs personnes et ce en dehors d'une procédure clairement définie. Il s'agit en l'occurrence du Manager général, du Secrétaire de l'Administration des biens et, selon l'importance des dossiers, du Maréchal.

#### **Le Service des ressources humaines.**

Dans le projet d'organigramme ci-avant, qui date de 2015 et qui constitue l'un des projets dont j'ai pu prendre connaissance, la fonction du Service Personnel semble se limiter grossièrement au Calcul des Salaires.

Dès lors il est important, et le passé récent au niveau des mouvements du personnel dans l'Administration du Palais en témoigne, de mettre en place une véritable politique des Ressources Humaines.

Les missions d'un tel service pourraient se définir comme suit:

#### Ressources humaines

- élaboration de propositions dans le domaine de la stratégie en matière de gestion des ressources humaines,
- être l'interlocuteur privilégié entre le personnel et le Chef de l'Etat,
- élaboration des procédures de travail et des indicateurs,
- gestion du volet administratif relatif au personnel de la Cour,
- assurer le suivi du personnel de la Cour sur la base des principes du dialogue et de l'écoute,
- gestion de la communication interne en matière de gestion du personnel,
- gestion des dossiers du personnel actif et retraité,
- assurer la gestion prévisionnelle du personnel,
- mettre en place et suivre la gestion des processus de recrutement,
- élaborer et proposer des programmes de formation continue au profit du personnel.

#### Informatique

- formulation de propositions pour la mise en œuvre de la stratégie de communication, suivi de la mise en œuvre,
- assistance dans la définition des besoins et des développements informatiques,
- gestion des systèmes d'information, du matériel et des logiciels, en régie propre ou avec l'assistance de tiers notamment du CTIE,
- assurer le bon fonctionnement et la sécurité des infrastructures informatiques,
- assistance du personnel de la Cour en vue de la bonne utilisation du matériel et des logiciels.

Dans le domaine de la gestion du personnel, il importe de préciser que la mission du Responsable consiste également à assurer le suivi de tous les agents de la Cour et à veiller à leur développement professionnel, à leur bien-être au travail et ceci sur la base des principes du dialogue et de l'écoute.

#### **i) Le service Patrimoine**

• Le Palais grand-ducal et le château de Colmar-Berg avec leurs dépendances sont la propriété de l'Etat et sont mis à disposition du Grand-Duc. L'entretien de ces bâtiments, le chauffage, le nettoyage ainsi que les menus travaux de restauration et de remise en état sont assurés par l'Administration des biens, en collaboration ou en concertation avec les services de l'Administration des bâtiments publics.

Les **collections** se composent de peintures, de sculptures, d'argenterie, de monnaies, d'objets décoratifs, de meubles, etc. Elles sont réparties sur plusieurs sites: Palais, Colmar-Berg, Fischbach et dépôts externes. La grande majorité des objets de la collection décorent et meublent les résidences de la Famille grand-ducale.

Le Service du patrimoine est également chargé de répondre aux demandes de prêts en vue de la réalisation d'expositions en relation avec la Famille grand-ducale. Ces demandes peuvent viser la mise à disposition d'objets pour réaliser des publications sur des projets privés (en moyenne 10 demandes / an).

#### La bibliothèque

D'après un article qui a paru au Lëtzebuurger Land le 28.4.2017, la bibliothèque de la Maison royale fait partie du Fidécimmis de la Maison grand-ducale.

Le Fidécimmis est en quelque sorte une structure qui s'apparente à une Fondation et dont le Grand-Duc est non pas le propriétaire, mais l'usufruitier. Le Fidécimmis a été imaginé afin qu'un certain patrimoine puisse rester rattaché à la Couronne de manière indivisible. Le Fidécimmis permet au Grand-Duc et aux Membres de sa Famille de vivre des revenus provenant des actifs de ce patrimoine. Le Fidécimmis est séparé des biens qui sont la possession personnelle des Membres de la Famille grand-ducale.

Ceci étant, la bibliothèque se compose de livres anciens, pour certains très précieux d'après des experts, et les origines remontent d'après les informations que j'ai reçues, aux Grands-Ducs Guillaume et Adolphe et à des fonds de la Famille Nassau.

Il est important de relever que le catalogage informatique de la bibliothèque est terminé de sorte que ce catalogue pourrait aisément devenir consultable sur un réseau informatique. Ceci permettrait aux chercheurs de connaître la liste des livres disponibles et de demander leur consultation.

### Les archives de la Cour

La question des archives de la Cour et plus particulièrement la question de l'accès à ces archives est depuis très longtemps en discussion.

S'il est vrai que cette question dépasse très largement le cadre de ce rapport, il importe toutefois d'insister, à toutes fins utiles, sur le fait que la question de l'archivage et plus particulièrement la question de l'accès « dans un esprit de transparence démocratique » à la documentation d'intérêt historique, scientifique, culturel, économique ou sociétal du Grand-Duché de Luxembourg (\*) est réglée par la loi du 17 août 2018 sur l'archivage.

L'article 1<sup>er</sup> de cette loi précise que le terme « archives publiques » vise également les archives de la « Cour grand-ducale pour ce qui est des documents relevant de la fonction du Chef de l'Etat ».

La partie officielle des archives de la Maison grand-ducale tombe dès lors dans le champ d'application de la loi qui impose aux producteurs ou détenteurs d'archives publiques l'obligation de conserver leurs archives « de sorte que la pérennité, l'authenticité, l'intégrité, le classement, l'accessibilité et la lisibilité des informations soient garantis tout au long de leur cycle de vie ».

L'article 4 de la loi autorise la Cour grand-ducale à conserver et à gérer eux-mêmes leurs archives publiques, dans le respect toutefois des dispositions de la loi.

Ces dispositions imposent notamment aux détenteurs d'archives publiques, l'obligation d'établir un tableau de tri qui est défini comme étant un document qui décrit toutes les archives d'un détenteur d'archives publiques et qui mentionne pour chaque catégorie d'archives les informations suivantes: la typologie, la description du contenu, la durée d'utilité administrative et le sort final. Ce tableau de tri doit être rendu accessible au public.

La loi impose par ailleurs aux producteurs et détenteurs d'archives publiques l'obligation de disposer d'un service d'archives publiques et de disposer de personnel qualifié en matière d'archivage. Le chef de ce service doit être diplômé en archivistique et tout autre agent de ce service doit au moins avoir suivi des cours d'initiation à l'archivistique proposés par l'Institut national d'administration publique.

Aux termes de l'article 26 de la loi, les tableaux de tri doivent être établis dans un délai de 7 ans, à compter à partir de l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire pour le 1<sup>er</sup> septembre 2018.

Dans 6 ans, ce travail très fastidieux doit donc être achevé.

Or, la personne qui fut chargée de la gestion des archives – à côté d'autres tâches – et qui avait une formation de « bibliothécaire documentaliste », a quitté son poste avec effet au 1<sup>er</sup> septembre 2019.

#### **- Eléments de réflexion pour une réforme**

- En considération des obligations qui figurent dans la loi précitée du 17 août 2018 sur l'archivage, il serait utile voire absolument nécessaire de procéder dans les meilleurs délais à l'engagement d'un diplômé en archivistique pur réaliser au moins les tâches qui figurent dans la loi précitée.

A la suite de nombreuses discussions avec les responsables anciens et actuels du Service Patrimoine, les missions du Service patrimoine devraient pouvoir être réalisées moyennant l'effectif en personnel suivant:

Archives:	1 Archiviste diplômé 1 Assistant archives
Bibliothèque: et	1 Bibliothécaire-documentaliste
Médiathèque:	1 Assistant médiathèque 1 Assistant photothèque
Collections:	1 Conservateur 1 Assistant collections

La question des archives, de la bibliothèque, de la collection soulève toutefois la question de la propriété de ces objets et du financement de l'entretien et de la restauration.

- Pour ce qui est de la propriété de la collection, il importe de relever qu'en Belgique par exemple, la situation est différente de celle du Luxembourg.

---

(\*) Article 1 de la loi du 17 août 2018 sur l'archivage

En **Belgique**, la collection royale désigne les objets d'art et de décoration qui garnissent les résidences royales. La collection se compose, d'après le site internet de la Monarchie belge d'une large gamme d'œuvres d'art et d'objets décoratifs tels que des sculptures, tableaux, meubles, etc...

Cette collection appartient à l'Etat belge qui la met à la disposition du Roi pour qu'il en ait l'usage. La valeur de cette collection a été estimée, en 2008 é un montant de 32 millions euros par la Commission pour l'inventaire du patrimoine et les musées royaux des Beaux-Arts.

Le Palais royal essaie de montrer le plus possible cette collection au public, notamment pendant la période d'ouverture du Palais. Des publications et des guides fournissent des explications sur les œuvres de la collection.

A noter encore que les recettes qui sont perçues pour la visite des Serres royales de Laeken, sont affectées au financement des opérations de restauration d'objets de la collection royale et à l'acquisition de nouvelles œuvres.

Au **Luxembourg**, la collection grand-ducale ne fait pas partie du patrimoine de l'Etat et l'approche de la Belgique qui consiste à mettre à la disposition du Roi les objets de la collection royale n'est dès lors pas applicable.

L'adoption de la solution belge permettrait de justifier l'affectation des ressources publiques à l'entretien et à la gestion des collections par la constatation qu'elle est la propriété de l'Etat.

Cette question revêt une importance certaine car actuellement l'Etat finance les travaux d'entretien, de restauration, de conservation et de mise en valeur d'une collection qui ne lui appartient pas. Il n'existe même pas encore un inventaire précis de l'ensemble des objets qui renseigne clairement le propriétaire des objets et l'endroit où ces objets sont déposés.

Cette question mérite d'être traitée prioritairement.

### **Epilogue**

Depuis le début de ma mission, j'ai essayé de comprendre le fonctionnement des services de la Cour. Ce fut une tâche complexe et je n'ai certainement pas réussi à traduire toutes les nuances dans ce rapport.

Je voudrais remercier toutes celles et tous ceux qui m'ont aidé au cours des 6 derniers mois qui furent pour moi une période très intense.

J'espère que les analyses et suggestions qui figurent dans ce rapport sont de nature à alimenter tant soit peu le débat sur la modernisation des modalités de fonctionnement de notre Monarchie.

Jeannot Waringo