

# CHAMBRE DES DEPUTES

---

\* \* \*

## **Rapport spécial sur le contrôle de la légalité et la régularité des dépenses de la Maison du Grand-Duc pour les exercices 2021 et 2022**

\*

### **Rapport de la Commission de l'Exécution budgétaire (20/07/2026)**

\*

La commission se compose de : M. Franz Fayot, Président ; Mme Stéphanie Weydert, Rapportrice ; Mme Diane Adehm, MM. Guy Arendt, André Bauler, Dan Biancalana, Jeff Boonen, Sven Clement, Félix Eischen, Patrick Goldschmidt, Claude Haagen, Mme Françoise Kemp, MM. Fred Keup, Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, Membres.

## Table des matières

|                                                                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.....</b>                                                                                                             | <b>2</b>  |
| <b>II. ANTÉCÉDENTS DES TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>                                                                                           | <b>2</b>  |
| <b>III. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>                                                                                        | <b>3</b>  |
| A. STATUT JURIDIQUE ET MISSIONS DE LA MAISON DU GRAND-DUC .....                                                                                     | 3         |
| 1. <i>Statut juridique</i> .....                                                                                                                    | 3         |
| 2. <i>Missions</i> .....                                                                                                                            | 4         |
| B. ORGANISATION DE LA MAISON DU GRAND-DUC .....                                                                                                     | 4         |
| 1. <i>Maréchal de la Cour</i> .....                                                                                                                 | 4         |
| 2. <i>Comité de direction</i> .....                                                                                                                 | 4         |
| 3. <i>Comité de coordination</i> .....                                                                                                              | 5         |
| C. APPLICATION DU REGISTRE DES PROCEDURES.....                                                                                                      | 6         |
| D. DEPENSES .....                                                                                                                                   | 7         |
| 1. <i>Dépenses imputées sur le budget de la Maison du Grand-Duc</i> .....                                                                           | 7         |
| 2. <i>Dépenses non imputées sur le budget de la Maison du Grand-Duc et liées au recours à du personnel affecté à d'autres administrations</i> ..... | 9         |
| E. ACTIVITES OFFICIELLES ET PRIVEES DU GRAND-DUC .....                                                                                              | 10        |
| 1. <i>Activités officielles ou assimilées</i> .....                                                                                                 | 12        |
| 2. <i>Activités privées</i> .....                                                                                                                   | 12        |
| F. INVENTAIRE DES BIENS .....                                                                                                                       | 14        |
| <b>IV. CONCLUSIONS GENERALES DE LA COMMISSION .....</b>                                                                                             | <b>15</b> |
| A. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX MODIFICATIONS DE L'ARRETE GRAND-DUCAL DU 9 OCTOBRE 2020 .....                                                      | 15        |
| 1. <i>Comité de Direction</i> .....                                                                                                                 | 15        |
| 2. <i>Comité de coordination</i> .....                                                                                                              | 16        |
| B. RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA GESTION FINANCIERE ET BUDGETAIRE DE LA MAISON DU GRAND-DUC.....                                                   | 16        |
| 1. <i>Application des procédures</i> .....                                                                                                          | 16        |
| 2. <i>Dépenses non imputées sur le budget de la Maison du Grand-Duc</i> .....                                                                       | 17        |
| 3. <i>Activités privées du Grand-Duc prises en charge par la Maison du Grand-Duc</i> .....                                                          | 17        |

|    |                                                              |    |
|----|--------------------------------------------------------------|----|
| 4. | <i>Inventaire des biens.....</i>                             | 19 |
| 5. | <i>Contrôle de la Cour et de la Chambre des Députés.....</i> | 19 |

## **Tableaux**

|                                                                                                                   |   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| <i>Tableau 1 - Répartition par ordonnateur des dépenses imputées sur le budget de la Maison du Grand-Duc.....</i> | 8 |
| <i>Tableau 2 – Total des dépenses du personnel affecté à d'autres administrations .....</i>                       | 9 |

## **Relevé des constatations de la Cour**

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Constatation 1 - relative au Comité de direction .....</i>                                                        | 5  |
| <i>Constatation 2 - relative au Comité de coordination .....</i>                                                     | 6  |
| <i>Constatation 3 - relative à l'application du registre des procédures.....</i>                                     | 6  |
| <i>Constatation 4 - relative aux dépenses non imputées sur le budget de la Maison du Grand-Duc.....</i>              | 9  |
| <i>Constatation 5 - relative à l'approbation du Relevé détaillé.....</i>                                             | 11 |
| <i>Constatation 6 - relative aux activités privées du Grand-Duc prises en charge par la Maison du Grand-Duc.....</i> | 12 |
| <i>Constatation 7 - relative à l'inventaire des biens.....</i>                                                       | 14 |

## **I. Considérations générales**

Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, « [l]a Cour des comptes peut présenter (...) à tout moment, soit à la demande de la Chambre des députés, soit de sa propre initiative, ses constatations et recommandations sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme de rapports spéciaux. Ces rapports rendent compte des résultats de contrôles pouvant s'étendre sur plusieurs exercices. Les rapports spéciaux sont transmis à la Chambre des députés, accompagnés des observations du Gouvernement ou de tout autre organisme concerné. (...) ».

Le présent rapport de la Commission de l'Exécution budgétaire (ci-après « Commission ») vise à présenter les constatations et les recommandations de la Cour des comptes (ci-après « Cour ») émises dans le cadre d'un rapport spécial réalisé à sa propre initiative.

Les objectifs de contrôle poursuivis par la Cour sont définis à l'article 3, de loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes<sup>1</sup>.

## **II. Antécédents des travaux de la Commission**

La Cour a présenté en date du 11 novembre 2024 son rapport spécial sur le contrôle de la légalité et la régularité des dépenses de la Maison du Grand-Duc pour les exercices 2021 et 2022 (ci-après « Rapport spécial »). La nomination de Madame la Députée Stéphanie Weydert en tant que rapportrice a eu lieu lors de la même réunion.

Conformément à l'article 11, alinéa 3, du règlement intérieur de la Cour des comptes, la Commission a adressé en date du 15 janvier 2025 une demande à l'attention de la Cour pour la transmission de pièces en lien avec le rapport spécial précité. Les documents suivants ont été transmis à la Commission en date du 21 janvier 2025 :

<sup>1</sup> Article 3 de loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

- un registre des procédures de la Maison du Grand-Duc,
- un relevé détaillé des différents types d'activités précisant la prise en charge par la Maison du Grand-Duc en fonction du type d'évènement.

Une réunion jointe entre la Commission et la Commission des Institutions, en présence de Monsieur le Premier ministre, Madame la Secrétaire générale du Gouvernement et Madame la Maréchale de la Cour, a eu lieu en date du 24 mars 2025.

Le projet de rapport a été présenté le 20 juillet 2026 à la Commission et approuvé le même jour.

### **III. Constatations et recommandations de la Cour**

Le contrôle de la Cour relatif à la Maison du Grand-Duc se base sur l'article 18, paragraphe 2, de l'arrêté grand-ducal modifié du 9 octobre 2020 portant institution de la Maison du Grand-Duc (ci-après « arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 »), qui prévoit entre autres qu'« [e]n application de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des dépenses de la Maison du Grand-Duc ».

Dans son Rapport spécial, la Cour précise que les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires, comprenaient une analyse documentaire et financière ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.<sup>2</sup>

#### **A. Statut juridique et missions de la Maison du Grand-Duc<sup>3</sup>**

##### **1. Statut juridique**

L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 dispose que « [s]ous l'égide du Grand-Duc, il est institué une Maison du Grand-Duc ».<sup>4</sup>

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que selon le procès-verbal de la réunion de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 30 septembre 2020 « selon la Constitution, le Grand-Duc n'est pas politiquement responsable. Le corollaire est qu'il ne peut et ne doit pas assumer la responsabilité politique de son administration. Il n'est pas non plus le chef de l'administration. Cependant, pour établir un lien entre le Grand-Duc et son administration, la formule de "égide" a été retenue. Il faut préciser que l'administration travaille sous sa protection, sans que le Grand-Duc en soit tenu pour responsable. Cette responsabilité incombera au Gouvernement, et plus précisément au Premier ministre ».<sup>5</sup>

Alors que le statut juridique n'est pas explicitement défini dans l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020, le procès-verbal de la réunion précitée précise dans ce contexte que « si la question de la personnalité juridique n'est pas explicitement abordée dans l'arrêté grand-ducal, il est précisé que la Maison du Grand-Duc a le statut de personne morale de droit public comme toute autre administration d'État ».

<sup>2</sup> Rapport spécial de la Cour, p.7.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

<sup>5</sup> Procès-verbal de la réunion de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 30 septembre 2020.

## **2. Missions**

L'article 2 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 dispose que « [l]a Maison du Grand-Duc a pour mission de fournir au Grand-Duc le soutien administratif et logistique nécessaire à l'exercice de la fonction de Chef de l'État ».<sup>6</sup>

### **B. Organisation de la Maison du Grand-Duc<sup>7</sup>**

#### **1. Maréchal de la Cour**

Selon l'article 3 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 « [l]a Maison du Grand-Duc est placée sous la responsabilité du Maréchal de la Cour ».<sup>8</sup>

Les missions du Maréchal de la Cour sont définies à l'article 7 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 :

- « (1) Dans l'exercice de ses fonctions, le Maréchal représente le Grand-Duc.
- (2) Il a la charge d'organiser les activités officielles du Grand-Duc dans l'exercice de ses fonctions de Chef de l'État.
- (3) Il représente la Maison du Grand-Duc à l'égard des tiers et en justice, en demande ou en défense.
- (4) Il est chargé des relations entre la Cour grand-ducale et le Gouvernement.
- (5) Il organise les audiences au niveau national et international et les visites d'État au Luxembourg et à l'étranger, et en assure le suivi.
- (6) Il est en charge des activités publiques du Grand-Duc Héritier et des Membres de Famille visés à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>.
- (7) Il est en charge de la communication externe et interne de la Maison du Grand-Duc. ».<sup>9</sup>

L'article 8 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 dispose ensuite que « [l]e Maréchal a sous ses ordres le personnel de la Maison du Grand-Duc. Il exerce à l'égard du personnel de la Maison du Grand-Duc les pouvoirs conférés au chef d'administration par la législation applicable aux agents de l'État ».<sup>10</sup>

#### **2. Comité de direction**

L'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 dispose que « [l]e Maréchal est assisté d'un Comité de direction comprenant, outre le Maréchal, le Directeur du Bureau du Maréchal, le Conseiller du Grand-Duc, le Directeur Administration, Finances et Ressources humaines, le Directeur Organisation et Sécurité et le Directeur des Régies et Infrastructures ».<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Article 2 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

<sup>7</sup> Rapport spécial de la Cour, pp. 8-9.

<sup>8</sup> Article 3 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

<sup>9</sup> Article 7 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

<sup>10</sup> Article 8 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

<sup>11</sup> Article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

### **Constatation 1 - relative au Comité de direction**

#### **Constatations de la Cour<sup>12</sup>**

Dans son Rapport spécial, la Cour constate que le poste de « Directeur des Régies et Infrastructures » n'a pas encore été pourvu. Dans sa réunion du 21 avril 2021, le Comité de coordination a décidé que ce « poste ne sera pas pourvu dans l'immédiat » et évoque la possibilité qu'il « pourrait être supprimé lors d'un éventuel futur toilettage » de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020. Lors de cette même réunion, le Comité de coordination a décidé « la création d'un poste de "Chef des régies" qui sera intégré dans l'organigramme. Ce dernier rapportera au Directeur Administration, Finance, RH, excepté pour le volet "sécurisation des domaines" pour lequel il rapportera au Directeur Sécurité et Organisation. » Ce poste a été pourvu en février 2022.

#### **Prise de position de Madame la Secrétaire générale du Gouvernement<sup>13</sup>**

Le poste du « Directeur des Régies et Infrastructures » n'a pas pu être pourvu par manque de candidats adéquats. Il a ainsi été décidé de procéder à une réorganisation interne réallouant la plupart des attributions du « Directeur des Régies et Infrastructures » au « Directeur Administration, Finances et Ressources humaines ». Avec l'arrivée de la nouvelle maréchale de la Cour, un inventaire des attributions dévolues à chaque composante de l'organigramme sera dressé afin d'y déceler des pistes d'amélioration.

### **3. Comité de coordination**

L'article 14 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 crée un Comité de coordination, dont les missions sont définies comme suit :

- « 1° le suivi du bon fonctionnement de la Maison du Grand-Duc dans l'esprit du présent arrêté ;
- 2° la coordination des relations entre le Grand-Duc et le Gouvernement ;
- 3° l'approbation de l'avant-projet de budget de la Maison du Grand-Duc ;
- 4° l'approbation de l'organigramme fonctionnel et personnel de la Maison du Grand-Duc, y inclus les éventuels amendements, tels que proposés par le Maréchal ;
- 5° l'exercice, à l'égard du personnel de la Maison du Grand-Duc, des pouvoirs conférés au Ministre du ressort par la législation applicable aux agents de l'État ;
- 6° l'approbation de la publication des communications d'ordre institutionnel de la Maison du Grand-Duc ;
- 7° l'établissement d'un inventaire des biens, propriété des Membres de la Famille grand-ducale, qui contribuent à l'exercice de la fonction du Chef de l'État et pour lesquels l'État prend en charge les frais d'entretien, de réparation et de rénovation. ».<sup>14</sup>

Conformément à l'article 15, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 « (1) [l]e Comité de coordination est co-présidé par le Maréchal et le Secrétaire général du Conseil de Gouvernement. Les co-présidents peuvent s'adjoindre des collaborateurs et des experts. (2) Le Comité peut être assisté d'un secrétaire désigné de commun accord par les co-

<sup>12</sup> Rapport spécial de la Cour, p.8.

<sup>13</sup> Réunion de la Commission de l'Exécution budgétaire du 24 mars 2025.

<sup>14</sup> Article 14 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

présidents. ». <sup>15</sup> Par ailleurs, l'article 16, paragraphe 2, précise que « [l]es décisions du Comité de coordination sont prises d'un commun accord par les co-présidents ». <sup>16</sup>

### **Constatation 2 - relative au Comité de coordination**

#### **Constatations de la Cour<sup>17</sup>**

Dans son Rapport spécial, la Cour note que, pour une réunion du Comité de coordination traitant entre autres des demandes de dépassement de crédit pour le budget 2022, le Maréchal de la Cour a été absent et remplacé par le Directeur du Bureau du Maréchal. La Cour constate toutefois que l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 ne prévoit pas de suppléant pour les réunions du Comité de coordination.

#### **Observations du Maréchal de la Cour<sup>18</sup>**

Dans sa prise de position écrite, le Maréchal de la Cour indique que l'article 14 de l'arrêté du 9 octobre 2020 ne se prononce pas sur le cas où un des co-présidents est empêché. Cela étant, en ce qui concerne le Maréchal, l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, du même arrêté stipule que « [l]e Directeur du Bureau du Maréchal est l'adjoint du Maréchal. (...) En cas d'absence du Maréchal il agit comme son remplaçant et préside le Comité de direction ». *Mutatis mutandis* le Directeur du Bureau du Maréchal le substitue, en son absence pour les opérations administratives courantes, afin de garantir la continuité du service. Les limites financières, découlant de son statut, sont, bien sûr, respectées.

Le Maréchal de la Cour indique toutefois prendre bonne note de l'observation de la Cour et précise que pour éviter à l'avenir ce genre d'occurrence, il tâchera de suggérer à sa co-présidente du Comité de coordination d'acter dans un prochain procès-verbal du Comité de coordination les modalités à suivre en cas d'absence d'un des deux.

### **C. Application du registre des procédures<sup>19</sup>**

Alors que le fonctionnement de la Maison du Grand-Duc est régi par les dispositions de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020, un registre des procédures a été élaboré en vue de clarifier le détail de certaines questions d'ordre procédural. Ledit registre a été formellement approuvé par le Comité de coordination le 19 avril 2022.

La version du registre de procédures, telle que transmise à la Cour et à la Commission dans le cadre de leurs contrôles respectifs, comprend seize notes internes et un relevé de décisions du Comité de coordination sur des « aspects ponctuels ».

### **Constatation 3 - relative à l'application du registre des procédures**

#### **Constatations de la Cour<sup>20</sup>**

Dans son Rapport spécial, la Cour relève que le tableau des signataires autorisés sur les documents comptables, figurant dans le registre de procédures et datant de janvier 2022, prévoit que les devis et factures doivent faire l'objet d'une signature par deux personnes.

Ayant passé sous revue un échantillon de 24 dépenses relatives à l'exercice 2022, la Cour constate que le devis n'avait pas été signé ni contresigné à sept reprises et que la

<sup>15</sup> Article 15 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

<sup>16</sup> Article 16, paragraphe 2, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

<sup>17</sup> Rapport spécial de la Cour, p.9.

<sup>18</sup> Rapport spécial de la Cour, p.16.

<sup>19</sup> Rapport spécial de la Cour, p.16.

<sup>20</sup> Rapport spécial de la Cour, p.9.

contresignature était manquante dans trois cas. Au niveau des factures, la contresignature était manquante à neuf reprises.

#### Observations du Maréchal de la Cour<sup>21</sup>

Dans sa prise de position, le Maréchal de la Cour relève d'emblée que la Maison du Grand-Duc a été fondée fin 2020 et qu'une administration nouvelle, d'une certaine envergure, avec un mandat complexe, met du temps à trouver ses marques. Dans ces circonstances, l'application stricte de certaines règles ont pu échapper à leur vigilance, faute de temps pour acquérir les automatismes requis.

Le Maréchal de la Cour estime qu'il eut été utile de connaître exactement le ratio entre le nombre de factures et documents que les agents de la Cour ont passé en revue et celui des carences constatées. Ainsi, il aurait été possible d'établir précisément un pourcentage d'erreurs commises, évaluer l'ampleur du phénomène pour éviter de refaire les mêmes erreurs à l'avenir.

Cela dit, le Maréchal de la Cour indique avoir pris bonne note des observations de la Cour et précise qu'il sera procédé à une analyse des cas de signatures manquantes sur la base des indications transmises par la Cour.

## **D. Dépenses**

### **1. Dépenses imputées sur le budget de la Maison du Grand-Duc<sup>22</sup>**

Conformément à l'article 18, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 : « (1) [I]es fonds nécessaires au fonctionnement de la Maison du Grand-Duc sont à charge des crédits inscrits au budget de l'État. (2) Le budget alloué à la Maison du Grand-Duc est exécuté conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, y inclus en ce qui concerne le contrôle de son exécution par la Direction du contrôle financier en appliquant les modalités des procédures communes fixées par le Ministre des Finances (...) ». <sup>23</sup>

Les dépenses totales de la Maison du Grand-Duc se chiffrent à :

- 11 999 038,01 euros pour l'exercice 2021,
- 15 658 870,29 euros pour l'exercice 2022.

L'article 18 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 précise que dans le cadre de l'exécution budgétaire « [I]e Maréchal revêt le rôle d'ordonnateur » <sup>24, 25</sup>

En vertu des règlements grand-ducaux d'exécution des lois budgétaires des exercices 2021 et 2022 :

- les dépenses en relation avec les rémunérations principales des agents de l'État à charge du budget des dépenses courantes, du budget pour ordre ou d'un fonds spécial

<sup>21</sup> Rapport spécial de la Cour, p.16.

<sup>22</sup> Rapport spécial de la Cour, pp.9-11.

<sup>23</sup> Article 18, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

<sup>24</sup> Dans ce contexte, il y a lieu de relever que l'article 22, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, dispose que « (1) [I]l'ordonnateur a seul compétence pour engager, liquider et ordonnancer les dépenses, constater les droits à recouvrer et émettre les ordres de recouvrement. (2) L'ordonnateur engage, liquide et ordonnance sous sa responsabilité les dépenses à charge des crédits budgétaires mis à sa disposition. Il doit s'assurer de la légalité et de la régularité de ses actes et respecter les plafonds des crédits budgétaires. ».

<sup>25</sup> Article 18 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

ont été engagées et ordonnancées par le ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique ;<sup>26</sup>

- les dépenses à charge des crédits de l'article 00.0.12.013 (Frais de route et de séjour : Protection rapprochée) du budget des dépenses courantes ainsi que de l'article 30.0.72.003 (Sécurisation du Palais et des châteaux de Berg et Fischbach : frais divers) du budget des dépenses en capital ont été ordonnancées par le ministre ayant dans ses attributions la Sécurité intérieure ;<sup>27</sup>
- les dépenses à charge des crédits des articles 30.0.72.000 (Travaux de rénovation et gros entretien du Palais grand-ducal), 30.0.72.001 (Travaux de rénovation et gros entretien du Château de Berg), 30.0.72.002 (Travaux de rénovation et gros entretien du Château de Fischbach) et 30.0.72.003 (Sécurisation du Palais et des châteaux de Berg et Fischbach : frais divers) du budget des dépenses en capital ont été ordonnancées par le ministre ayant dans ses attributions les Travaux publics ;<sup>28</sup>
- les dépenses à charge des crédits des articles 00.0.10.002 (Frais de représentation du Chef de l'Etat) et 00.0.10.003 (Frais de représentation de Son Altesse Royale le Grand-Duc Héritier) du budget des dépenses courantes ont été ordonnancées par le Premier Ministre, Ministre d'Etat.<sup>29</sup>

Tableau 1 - Répartition par ordonnateur des dépenses imputées sur le budget de la Maison du Grand-Duc<sup>30</sup>

|                                                                                               | Compte général<br>2021 | %            | Compte général<br>2022 | %            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------|------------------------|--------------|
| <b>Dépenses ordonnancées par la Maison du Grand-Duc (1)</b>                                   | <b>4 751 998,25</b>    | <b>39,6%</b> | <b>4 594 377,82</b>    | <b>29,3%</b> |
| 00.0.10.002 - Frais de représentation du Chef de l'Etat (2a)                                  | 480 000,00             | 4,0%         | 488 500,00             | 3,1%         |
| 00.0.10.003 - Frais de représentation de Son Altesse Royale le Grand-Duc Héritier (2b)        | 200 000,00             | 1,7%         | 203 600,00             | 1,3%         |
| <b>Dépenses ordonnancées par le Ministère d'Etat (2a+2b=2)</b>                                | <b>680 000,00</b>      | <b>5,7%</b>  | <b>692 100,00</b>      | <b>4,4%</b>  |
| 00.0.11.005 - Rémunération du personnel (fonctionnaires, employés ou salariés de l'Etat) (3a) | 5 717 748,40           | 47,7%        | 9 482 563,83           | 60,6%        |
| <b>Dépenses ordonnancées par la Fonction publique (3a=3)</b>                                  | <b>5 717 748,40</b>    | <b>47,7%</b> | <b>9 482 563,83</b>    | <b>60,6%</b> |
| 00.0.12.013 - Frais de route et de séjour : Protection rapprochée (4a)                        | 24 291,43              | 0,2%         | 128 252,55             | 0,8%         |
| 30.0.72.003 - Sécurisation du Palais et des châteaux de Berg et Fischbach : frais divers (4b) | 274 365,42             | 2,3%         | 0,00                   | 0,0%         |
| <b>Dépenses ordonnancées par la Sécurité intérieure (4a+4b=4)</b>                             | <b>298 656,85</b>      | <b>2,5%</b>  | <b>128 252,55</b>      | <b>0,8%</b>  |
| 30.0.72.000 - Travaux de rénovation et gros entretien du Palais grand-ducal (5a)              | 154 707,60             | 1,3%         | 117 897,60             | 0,8%         |

<sup>26</sup> Article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal du 19 décembre 2020 portant exécution de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 et article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal du 17 décembre 2021 portant exécution de la loi du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022.

<sup>27</sup> Article 4, alinéa 3, du règlement grand-ducal du 19 décembre 2020 portant exécution de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 et article 4, alinéa 2, du règlement grand-ducal du 17 décembre 2021 portant exécution de la loi du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022.

<sup>28</sup> Article 4, alinéa 4, du règlement grand-ducal du 19 décembre 2020 portant exécution de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 et article 4, alinéa 3, du règlement grand-ducal du 17 décembre 2021 portant exécution de la loi du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022.

<sup>29</sup> Article 4, alinéa 2, du règlement grand-ducal du 17 décembre 2021 portant exécution de la loi du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022.

<sup>30</sup> Rapport spécial de la Cour, p.10

Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2021, doc. parl n° 8039,

Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2022, doc. parl n° 8258.



|                                                                                               |                      |             |                      |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------|----------------------|---------------|
| 30.0.72.001 - Travaux de rénovation et gros entretien du Château de Berg (5b)                 | 305 907,32           | 2,5%        | 397 864,51           | 2,5%          |
| 30.0.72.002 - Travaux de rénovation et gros entretien du Château de Fischbach (5c)            | 90 019,59            | 0,8%        | 149 550,01           | 1,0%          |
| 30.0.72.003 - Sécurisation du Palais et des châteaux de Berg et Fischbach : frais divers (5d) | 0,00                 | 0,0%        | 96 263,97            | 0,6%          |
| <b>Dépenses ordonnancées par les Travaux publics (5a+5b+5c+5d=5)</b>                          | <b>550 634,51</b>    | <b>4,6%</b> | <b>761 576,09</b>    | <b>4,9%</b>   |
| <b>Total des dépenses imputées sur le budget de la Maison du Grand-Duc (1+2+3+4+5)</b>        | <b>11 999 038,01</b> | <b>100%</b> | <b>15 658 870,29</b> | <b>100,0%</b> |

## 2. Dépenses non imputées sur le budget de la Maison du Grand-Duc et liées au recours à du personnel affecté à d'autres administrations

En plus du personnel de la Maison du Grand-Duc, quelques 47 agents de l'État affectés à d'autres administrations étaient au service de la Cour Grand-Ducale pour l'exercice 2021 et quelques 49 agents pour l'exercice 2022.

Pour l'exercice 2021, les frais de personnel afférents ont été budgétisés auprès de la Maison du Grand-Duc (article 00.0.11.300 : Rémunération du personnel de la Maison du Grand-Duc), mais ont été engagés et ordonnancés sur le budget des administrations auxquelles ils étaient affectés. Pour l'exercice 2022, ces frais ont été directement budgétisés et ordonnancés par les administrations respectives.

Tableau 2 – Total des dépenses du personnel affecté à d'autres administrations<sup>31</sup>

|                                                                                                                              | 2021                | 2022                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| Police grand-ducale (Section 06.1 – Police grand-ducale)                                                                     | 2 888 852,44        | 3 199 031,38        |
| Armée luxembourgeoise, sans garde d'honneur (Section 01.6 – Défense nationale)                                               | 103 935,15          | 130 997,14          |
| Garde d'honneur de l'Armée (Section 01.6 – Défense nationale)                                                                | 0,00                | 1 105 681,89        |
| Administration des bâtiments publics (Section 21.4 - Bâtiments publics - Dépenses générales)                                 | 555 235,86          | 467 765,07          |
| Autres : Ministère d'Etat, Ministère des Affaires étrangères et européennes, CTIE, Administration des Ponts & Chaussées, OTI | 516 761,60          | 267 927,07          |
| <b>Total des dépenses du personnel affecté à d'autres administrations</b>                                                    | <b>4 064 785,05</b> | <b>5 171 402,55</b> |

Il est à noter que pour l'exercice 2021, la Maison du Grand-Duc n'a pas chiffré, parmi les frais de personnel détaché, les frais relatifs à la garde d'honneur au vu du faible nombre de gardes d'honneur assurées par l'Armée en raison de la pandémie.

### **Constatation 4 - relative aux dépenses non imputées sur le budget de la Maison du Grand-Duc**

#### **Constatations de la Cour<sup>32</sup>**

Dans son Rapport spécial, la Cour constate que, contrairement à l'exercice 2021, la Maison du Grand-Duc n'a pas publié dans son rapport d'activités pour l'exercice 2022 les frais de

<sup>31</sup> Rapport spécial de la Cour, p.11,  
Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2021, doc. parl n° 8039,  
Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2022, doc. parl n° 8258.

<sup>32</sup> Rapport spécial de la Cour, p.11.

personnel affectés à d'autres administrations, mais seulement le nombre d'agents de l'État affectés à d'autres administrations au service de la Cour.

Afin d'avoir un aperçu global des dépenses sous rubrique, la Cour recommande que les dépenses liées au recours à du personnel affecté à d'autres administrations soient publiées annuellement.

#### Prise de position du Maréchal de la Cour<sup>33</sup>

Dans sa prise de position, le Maréchal de la Cour affirme que la publication annuelle du personnel détaché par d'autres administrations auprès de la Maison du Grand-Duc est un exercice s'avérant compliqué, car il n'est pas aisé d'obtenir, endéans les délais encourus, les montants exacts de ces frais du personnel. Cet exercice s'est réalisé une seule fois, en 2021, afin de permettre de comparer « l'avant et l'après Waringo », sujet éminemment médiatisé à l'époque. Cela dit, le Maréchal de la Cour estime qu'il serait plus avisé que les administrations concernées indiquent, elles-mêmes, les montants concernés par ces mises à disposition, ne privant ainsi nullement la Cour d'avoir une vue d'ensemble de ces dépenses.

#### Prise de position de Madame la Secrétaire générale du Gouvernement<sup>34</sup>

La consolidation de ces coûts au niveau de la Maison du Grand-Duc fait double-emploi en ce que ces frais sont d'ores et déjà répertoriés dans le budget des différents administrations et services dont les agents prestent des services pour le compte de la Maison du Grand-Duc. La compilation de ces données par la Maison du Grand-Duc constitue un effort non négligeable, surtout eu égard à la taille restreinte du cadre du personnel de la Maison du Grand-Duc.

### **E. Activités officielles et privées du Grand-Duc<sup>35</sup>**

La Maison du Grand-Duc fournit au Grand-Duc le soutien administratif et logistique nécessaire à l'exercice de sa fonction en tant que Chef de l'Etat, conformément à l'article 2 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020. Selon l'article 7, paragraphe 2, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020, le Maréchal de la Cour « a la charge d'organiser les activités officielles du Grand-Duc dans l'exercice de ses fonctions de Chef de l'État ».

La différenciation entre les types d'activités qui sont pris en charge ou non par la Maison du Grand-Duc a été une première fois documentée dans une note interne du 10 décembre 2020 intitulée « Dénominations et entêtes » figurant dans le registre des procédures. Cette note, qui a été approuvée formellement par le Comité de coordination en date du 22 février 2022, décrit de manière sommaire quels types d'événements sont couverts par la Maison du Grand-Duc respectivement par l'Administration des Biens de Son Altesse Royale le Grand-Duc (ci-après « Administration des Biens »). La note n'est cependant pas exhaustive en ce qu'elle ne couvre pas toutes les activités et ne précise pas leur prise en charge par la Maison du Grand-Duc.

Certains cas de figure non couverts par la note interne du 10 décembre 2020 ont fait l'objet d'une décision ponctuelle du Comité de coordination. Ainsi, dans sa réunion du 14 juillet 2021, ledit comité a fixé les modalités pour la prise en charge des dépenses liées à des activités privées ayant un volet de représentation publique. De plus, lors de la réunion du 15 mai 2023, il a approuvé la prise en charge de certains frais liés aux événements privés organisés aux Châteaux de Berg ou de Fischbach.

<sup>33</sup> Rapport spécial de la Cour, pp.16-17.

<sup>34</sup> Réunion de la Commission de l'Exécution budgétaire du 24 mars 2025.

<sup>35</sup> Rapport spécial de la Cour, pp. 12-14.

En complément des éléments ci-avant, un relevé détaillé (ci-après « Relevé détaillé »), transmis à la Cour en octobre 2023 et à la Commission en date du 21 janvier 2025, donne davantage de précisions sur la prise en charge de certains frais par la Maison du Grand-Duc ou par l'Administration des Biens, ceci en fonction du type d'évènement en question. Ce relevé sert de ligne directrice générale au personnel en départageant les évènements en plusieurs catégories, à savoir « officiel », « assimilé à l'officiel », « privé avec un volet de représentation publique » ou « privé ».

### **Constatation 5 - relative à l'approbation du Relevé détaillé**

#### **Constatations de la Cour<sup>36</sup>**

La Cour constate que le Relevé détaillé n'a pas été soumis au Comité de coordination, mais a été avisé, selon les dires de la Maison du Grand-Duc, par le ministère d'État. Or, une intervention de la part ministère d'État n'est pas prévue par l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020. En effet, d'après l'article 14, point 2, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 « la coordination des relations entre le Grand-Duc et le Gouvernement » revient au Comité de coordination.

Dès lors, il appartient au Comité de coordination de statuer sur les questions relatives à la Maison du Grand-Duc. La Cour précise dans ce contexte que, conformément à l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Comité de coordination est co-présidé par le Maréchal et le Secrétaire général du Conseil de Gouvernement, qui siège au sein de ce comité en tant que représentant de l'ensemble du Gouvernement.

Au vu de ce qui précède, la Cour estime que le Relevé détaillé, ainsi que toutes les modifications y apportées, sont à approuver par le Comité de coordination. Elle est également d'avis, que le Relevé détaillé devra faire partie intégrante du registre des procédures.

#### **Observations du Maréchal de la Cour<sup>37</sup>**

Dans sa prise de position, le Maréchal de la Cour donne raison à la Cour pour ses constatations, mais précise en même temps que la Maison du Grand-Duc n'a en rien contrevenu aux règles qui ordonnent son fonctionnement. Il indique que dans le langage courant des agents de la Maison du Grand-Duc, le Comité de coordination et le Ministère d'État sont synonymes. Partant, une décision du Comité de coordination est considérée comme ayant l'aval du Ministère d'État, étant donné que sa co-présidente représente le Premier ministre.

Il s'agit donc d'un simple *lapsus linguae*, voire, *lapsus calami*, et c'est bien le Comité de coordination et non point le Ministère d'État qui statue pour toutes les décisions qui lui incombent selon les statuts de la Maison du Grand-Duc.

#### **Prise de position de Madame la Secrétaire générale du Gouvernement<sup>38</sup>**

Il est renvoyé à la réponse soumise par le Maréchal de la Cour indiquant qu'il s'agirait d'un lapsus en ce que l'aval du Comité de coordination est considéré comme synonyme à l'aval du Ministère d'État en ce que l'oratrice y siège en tant que co-présidente et représentante du Ministère d'État.

<sup>36</sup> Rapport spécial de la Cour, pp.13-14.

<sup>37</sup> Rapport spécial de la Cour, p.17.

<sup>38</sup> Réunion de la Commission de l'Exécution budgétaire du 24 mars 2025.

## 1. Activités officielles ou assimilées

### a) *Activités officielles*

D'après le Relevé détaillé, les activités officielles qui sont intégralement prises en charge par la Maison du Grand-Duc, concernent :

- toutes les activités protocolaires,
- toute activité officielle d'un membre de la Famille Grand-Ducale au sens de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020, et
- toute activité officielle des frères et sœurs du Grand-Duc en représentation du Grand-Duc.

Sont comptés parmi les activités officielles les visites d'État, les dîners institutionnels, les audiences ou encore les missions économiques.

### b) *Activités pouvant être assimilées à des activités officielles en raison de leur caractère public*

D'autres activités peuvent être assimilées à des activités officielles en raison de leur caractère « public ». Dans ce cas, selon le Relevé détaillé, le Comité de coordination fixe à l'avance le budget à engager par la Maison du Grand-Duc pour les activités nationales (p.ex. *Meeting* « Royal College of Defence Studies »). Pour ce qui concerne les activités internationales, la Maison du Grand-Duc prend en charge les frais de voyage et de séjour ainsi que les indemnités y liées (p.ex. *Board Meeting* du Comité International Olympique).

## 2. Activités privées

### a) *Activités privées ayant un volet de représentation publique, dont les dépenses sont en partie prises en charge par la Maison du Grand-Duc*

Pour les activités nationales et privées, la Maison du Grand-Duc prend en charge le volet de la représentation publique, le cas échéant (p.ex. cérémonie de clôture de l'Octave).

Pour les activités internationales, la Maison du Grand-Duc prend uniquement en charge les frais de personnel de la Maison du Grand-Duc dans des limites définies. L'Administration des Biens prend, quant à elle, en charge les frais pour Leurs Altesses Royales, les frais concernant le personnel privé ainsi que les frais de personnel de la Maison du Grand-Duc au-delà des limites définies (p.ex. mariages princiers à l'étranger).

### b) *Activités privées dont les dépenses sont prises en charge par l'Administration des Biens*

L'Administration des Biens couvre toutes les activités privées de la famille grand-ducale. D'après la note interne « Dénominations et entêtes » figurant dans le registre des procédures et le Relevé détaillé, ces activités incluent le Fidéicommiss, des événements en relation avec les fondations privées de Leurs Altesses Royales, des événements familiaux et religieux ainsi que toutes les activités internationales privées sans lien national direct.

### **Constatation 6 - relative aux activités privées du Grand-Duc prises en charge par la Maison du Grand-Duc**

#### Constatations de la Cour<sup>39</sup>

Dans son Rapport spécial, la Cour constate que le Comité de coordination a pris, en date du 15 mai 2023, une décision relative à la prise en charge de certains frais liés à des

<sup>39</sup> Rapport spécial de la Cour, p.14.

événements privés. Cette décision était à l'origine d'une demande de la part de la Maison du Grand-Duc adressée à l'Administration des Biens, afin d'avoir recours à du personnel auxiliaire pour des événements privés organisés aux Châteaux de Berg ou de Fischbach au lieu du personnel de la Maison du Grand-Duc. Dans le cadre de cette demande, le Comité de coordination a décidé qu'un membre par métier du personnel de la Maison du Grand-Duc (un valet, une femme de charge et un cuisinier) pourront assurer la couverture de ces événements privés. Leur tâche était de superviser et de coordonner des auxiliaires privés à charge de l'Administration des Biens. Cette décision était motivée par le fait que la Maison du Grand-Duc ne peut pas laisser les châteaux et son équipement de travail à des auxiliaires sans surveillance.

Au vu de ce qui précède, la Cour se doit de constater que selon l'article 2 de l'arrêté grand-ducal, la Maison du Grand-Duc a uniquement pour mission « de fournir au Grand-Duc le soutien administratif et logistique nécessaire à l'exercice de la fonction de Chef de l'État ».

#### Observations du Maréchal de la Cour<sup>40</sup>

Dans sa prise de position, le Maréchal de la Cour indique avoir pris note du fait que, pour la Cour, le fait d'encadrer le personnel auxiliaire engagé par l'Administration des Biens pour des événements privés, par un personnel restreint émargeant à la Maison du Grand-Duc, n'est pas considéré comme conforme à l'article 2 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020, ce dernier limitant, en effet, sa mission à fournir au Grand-Duc un simple « soutien administratif et logistique nécessaire à l'exercice de la fonction de Chef de l'État ».

Toutefois, le Maréchal de la Cour tient à préciser que le même arrêté, notamment à travers ses articles 13, paragraphe 5, 14, point 7°, et 19, charge également la Maison du Grand-Duc d'une mission générale consistant à veiller à la préservation des lieux qui servent d'endroits de travail et de résidence au Grand-Duc et à sa famille. De ce fait, la Maison du Grand-Duc est obligée d'assurer un minimum de surveillance, en toutes circonstances, dans ces lieux et, pour ces effets, *a fortiori*, lorsque s'y trouve un personnel étranger à la Maison du Grand-Duc qui n'est pas forcément familier avec les différents protocoles à respecter. Le Maréchal de la Cour indique que chaque fois que le Comité de direction a un doute quant au niveau d'encadrement à assurer, le Comité de coordination en est saisi et sa délibération est enregistrée au procès-verbal et mise en application.

#### Prise de position de Monsieur le Premier ministre<sup>41</sup>

Il y a lieu de souligner la particularité de l'office du Chef de l'État qui incombe au Grand-Duc et qu'il endosse en permanence, ce qui rend la frontière entre événements privés et engagements publics peu étanche. À ce titre, des lignes directrices ont été arrêtées, mais la détermination au millimètre près n'est guère faisable.

Le recours aux effectifs de la Maison du Grand-Duc au vu de la supervision et de la coordination du personnel engagé pour des événements privés est justifié en raison des soucis de sécurité et de discrétion qui découleraient d'une absence totale du personnel de la Maison du Grand-Duc et de l'encadrement qu'il fournit. Ces cas de figure sont discutés au sein du Comité de coordination et dûment documentés.

<sup>40</sup> Rapport spécial de la Cour, p. 17.

<sup>41</sup> Réunion de la Commission de l'Exécution budgétaire du 24 mars 2025.

## **F. Inventaire des biens**

En ce qui concerne l'inventaire des biens, l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 prévoit les dispositions qui suivent :

- L'article 14, point 7°, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020, dispose que le Comité de coordination est chargé de « l'établissement d'un inventaire des biens, propriété des Membres de la Famille grand-ducale, qui contribuent à l'exercice de la fonction du Chef de l'État et pour lesquels l'État prend en charge les frais d'entretien, de réparation et de rénovation ». <sup>42</sup>
- L'article 19 prévoit que « [l']État prend en charge les frais d'entretien, de gros entretien, de sécurisation et de rénovation relatifs au Château de Fischbach pour les périodes pendant lesquelles il sert de domicile au Grand-Duc Héritier, au Lieutenant-Représentant ou à l'Ancien Grand-Duc ». <sup>43</sup>
- L'article 20 prévoit enfin qu'« [e]n cas d'aliénation d'un bien qui est la propriété des Membres de la Famille grand-ducale et pour lequel l'État a pris en charge des frais d'entretien, de réparation ou de rénovation conformément à l'article 14, point 7°, l'Administration des Biens du Grand-Duc rembourse au Trésor public le montant correspondant aux frais d'entretien, de réparation ou de rénovation pris en charge par l'État, en tenant compte de la dépréciation de valeur due à l'usage et au temps, suivant une table d'amortissement agréée par le Comité de coordination et gérée par la Maison du Grand-Duc. Ce remboursement est effectué dans les deux mois qui suivent la date de l'aliénation en question ». <sup>44</sup>

### **Constatation 7 - relative à l'inventaire des biens**

#### **Constatations de la Cour**<sup>45</sup>

Dans son Rapport spécial, la Cour tient à remarquer que le registre des procédures inclut une note sur les « Interprétations comptables de l'Arrêté grand-ducal » du 1<sup>er</sup> janvier 2021 qui indique, dans le contexte de l'inventaire des biens, que « [c]ompte tenu des difficultés à réaliser un inventaire des biens contribuant à l'exercice de la fonction de Chef de l'État, tel que stipulé à l'art. 14 7°, il a été décidé de porter à l'inventaire les seuls biens pour lesquels l'État a pris en charge les prédicts frais<sup>46</sup>; du moins aussi longtemps qu'un inventaire complet n'aura pas pu être réalisé. Cet inventaire s'avère difficile, notamment en raison des biens cédés en 1934 à l'État et dont la plupart restent à identifier ».

D'après les dires de la Maison du Grand-Duc, l'inventaire existant porte uniquement sur 10% des biens visés à l'article 14. Le développement d'un logiciel pour reprendre l'intégralité des archives est en cours. En revanche, il existe un inventaire exhaustif pour les investissements et les biens qui doivent être amortis conformément aux articles 19 et 20.

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande que l'inventaire des biens soit réalisé tel que prévu par l'article 14 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

#### **Observations du Maréchal de la Cour**<sup>47</sup>

Dans sa prise de position, le Maréchal de la Cour explique que l'inventaire des biens, tel que prévu à l'article 14, point 7°, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 est en cours de réalisation. Le processus, entamé courant 2021, est semé d'embûches, chronophage, car les éléments à inventorier sont nombreux (des dizaines de milliers) et le logiciel retenu bien

<sup>42</sup> Article 14, point 7°, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

<sup>43</sup> Article 19 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

<sup>44</sup> Article 20 de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

<sup>45</sup> Rapport spécial de la Cour, p 15.

<sup>46</sup> Les frais d'entretien, de réparation et de rénovation.

<sup>47</sup> Rapport spécial de la Cour, p.17.

avant la mise en place de la Maison du Grand-Duc, qui nous fut imposé, capricieux. Etant donné qu'aucune échéance n'a été imposé à la Maison du Grand-Duc pour mener à bien cette tâche, elle procède de manière consciencieuse, vu son importance. Cela étant, d'après les indications fournies par les archivistes, la Maison du Grand-Duc a d'ores et déjà enregistré environ 80% des éléments qui composent l'ensemble du patrimoine. Par catégorie, le travail a été réalisé à concurrence de 95% pour la bibliothèque, 80% pour la photothèque, 85 % pour les collections et 60% en ce qui concerne les archives.

Prise de position de Madame la Maréchale de la Cour<sup>48</sup>

Il y a lieu de souligner le nombre important d'objets à répertorier et la minutie avec laquelle la Maison du Grand-Duc compte accomplir cette tâche qui rendent sa complétion chronophage. La nature des biens à répertorier est diverse, il s'agit de vases, cadres, livres, etc. Une priorité sera accordée à cet exercice.

Prise de position de Monsieur le Premier ministre<sup>49</sup>

L'inventaire reprend, aux dires du maréchal de la Cour, actuellement 80 pour cent des biens visés. Il se peut que l'origine de certains biens ne puisse jamais être déterminée. Il est également précisé que l'État ne dispose pas non plus d'un inventaire centralisé des biens qui relèvent de sa propriété à l'exception de ses biens immeubles.

#### **IV. Conclusions générales de la Commission**

La Commission prend note des constatations et des recommandations de la Cour émises dans le cadre de son Rapport spécial ainsi que des explications qui ont été apportées par les parties prenantes. Pour plus de détails, la Commission renvoie au chapitre III du présent rapport.

Le présent chapitre vise à émettre un certain nombre de recommandations de la part de la Commission, basées sur les constatations de la Cour. Les recommandations se divisent en deux grandes catégories ayant trait 1) aux modifications à apporter au niveau de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 et 2) aux adaptations requises pour améliorer la gestion financière.

##### **A. Recommandations relatives aux modifications de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020**

###### **1. Comité de Direction<sup>50</sup>**

La Commission prend note des constatations de la Cour relatives au fait que le poste de « Directeur des Régies et Infrastructures » n'a pas encore été pourvu, alors qu'il figure parmi les membres du Comité de direction selon l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020. En même temps, la Commission prend note des explications apportées par Madame la Secrétaire générale du Gouvernement, relatives au fait que ce poste n'a pas été pourvu par manque de candidats adéquats et que, de ce fait, il a été décidé de créer un poste de « chef de régies » placé sous la responsabilité du Directeur Administration, Finances et Ressources humaines. La Commission constate que l'organigramme de la Maison du Grand-Duc reflète, en effet, cette décision, en ce qu'un service de gestion des régies et des

<sup>48</sup> Réunion de la Commission de l'Exécution budgétaire du 24 mars 2025.

<sup>49</sup> Réunion de la Commission de l'Exécution budgétaire du 24 mars 2025.

<sup>50</sup> cf. Constatation n°1 du présent rapport.

infrastructures a été incorporé sous la ligne hiérarchique du Directeur Administration, Finances et Ressources humaines.<sup>51</sup>

Etant donné que la réorganisation finalement retenue pour la Maison du Grand-Duc n'est pas en ligne avec l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 et qu'il est important de garantir la régularité de la composition du Comité de direction, la Commission recommande de procéder à une adaptation de la disposition précitée.

## **2. Comité de coordination<sup>52</sup>**

La Commission prend note des constatations de la Cour et des observations du Maréchal de la Cour relatives aux remplacements du Maréchal par le Directeur du Bureau du Maréchal au sein des réunions du Comité de coordination. Dans ce contexte, elle relève que l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020, dispose qu'« [e]n cas d'absence du Maréchal, [le Directeur du Bureau du Maréchal] agit comme remplaçant et préside le Comité de direction »<sup>53</sup>. La Commission constate ainsi, que la disposition précitée est silencieuse sur le fait que le Directeur du Bureau du Maréchal puisse également présider le Comité de coordination.

La Commission estime qu'une règle de suppléance expresse et limitée à un organe ne s'étend pas par analogie à un autre organe, surtout lorsque le second a une composition et une fonction différente. Par conséquent, dans un souci de garantir la régularité du fonctionnement du Comité de coordination, la Commission recommande que l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 soit adapté pour clarifier les suppléances au niveau du Comité de coordination.

## **B. Recommandations relatives à la gestion financière et budgétaire de la Maison du Grand-Duc**

### **1. Application des procédures<sup>54</sup>**

La Commission prend note des constatations de la Cour relatives au manque de signatures et de contresignatures au niveau de l'échantillon des dépenses analysées par la Cour. La Commission retient également que, selon la Cour, le nombre d'anomalies en question ne se trouve pas à un niveau significativement plus élevé que celui constaté auprès d'autres établissements contrôlés.<sup>55</sup> Cela dit, et même si la Commission comprend, des observations du Maréchal de la Cour, que la Maison du Grand-Duc a nécessité d'un certain temps d'adaptation depuis sa création en 2020, elle tient toutefois à souligner qu'afin d'assurer le respect du principe d'une bonne gestion financière des deniers publics, il est important que ladite administration se dote de procédures financières efficaces et transparentes et les respecte en pratique.

La Commission prend note des constatations de la Cour relatives au fait que le Relevé détaillé n'aurait pas été approuvé au sein du Comité de coordination. Au vu de la prise de position du Maréchal de la Cour, la Commission comprend qu'il y aurait eu un malentendu entre les agents de la Maison du Grand-Duc et la Cour au sujet de l'instance qui a approuvé le Relevé détaillé en raison de l'amalgame qui, aux dires du Maréchal de la Cour, est fait entre le ministère d'État et le Comité de coordination.

Au vu de ce qui précède, la Commission estime qu'en tout état de cause, le Relevé détaillé ainsi que toute modification y apportée, soit systématiquement soumise à l'approbation du

<sup>51</sup> <https://monarchie.lu/fr/la-maison-du-grand-duc/lorganigramme>

<sup>52</sup> Voir constatation n°2 du présent rapport.

<sup>53</sup> Article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

<sup>54</sup> cf. Constatations n°3 et 5 du présent rapport.

<sup>55</sup> Procès-verbal de la réunion de la Commission de l'Exécution budgétaire du 11 novembre 2024.



Comité de coordination. Par ailleurs, vu des informations importantes contenues dans le Relevé détaillé, la Commission se rallie à la recommandation de la Cour selon laquelle ce dernier devrait faire partie intégrante du registre des procédures.

## **2. Dépenses non imputées sur le budget de la Maison du Grand-Duc<sup>56</sup>**

La Commission se rallie au constat de la Cour relatif à la nécessité de disposer un aperçu exhaustif des deniers publics mobilisés au bénéfice de la Maison du Grand-Duc. Cela vaut, en particulier, pour les frais de personnel nécessaires à son bon fonctionnement, qu'il soit directement imputé ou non sur le budget de la Maison du Grand-Duc.

Dans ce contexte, la Commission tient à rappeler la recommandation afférente dans le rapport « Waringo »<sup>57</sup>, préconisant, à l'instar de la loi belge, de regrouper tous les crédits utilisés au profit de la Maison du Grand-Duc dans une même section budgétaire, quitte à ce qu'une telle initiative supposerait une modification législative du principe budgétaire qui veut que chaque ordonnateur engage, liquide et ordonnance sous sa responsabilité les crédits mis à sa disposition. Un tel regroupement permettrait d'améliorer substantiellement la transparence, la traçabilité et le contrôle des dépenses au profit de la Maison du Grand-Duc.

Indépendamment de la réalisation effective d'un tel réagencement budgétaire, la Commission préconise, en tout état de cause, de prévoir une vue exhaustive des dépenses en faveur de la Maison du Grand-Duc au niveau de son rapport d'activités. Dans ce contexte, la Commission tient à souligner que la médiatisation du rapport « Waringo »<sup>58</sup> en 2021 ne saurait justifier une démarche ponctuelle à ce sujet. Les montants non négligeables engagés au titre du personnel externe (4 millions en 2021 et 5 millions en 2022), combinés à l'obligation permanente de garantir une transparence de la gestion des deniers publics vis-à-vis du contribuable, constituent une argumentation suffisante pour mettre en œuvre tous les efforts nécessaires pour garantir à tout moment une vue exhaustive des dépenses au profit de la Maison du Grand-Duc. Afin de tenir compte de la difficulté, soulevée par le Maréchal de la Cour, d'obtenir ces montants dans les délais requis, la Commission suggère que les administrations auxquelles les agents sont affectés communiquent elles-mêmes, selon un calendrier convenu, les montants correspondants, de manière à permettre leur consolidation annuelle sans charge disproportionnée pour la Maison du Grand-Duc.

## **3. Activités privées du Grand-Duc prises en charge par la Maison du Grand-Duc<sup>59</sup>**

### *a) Interprétation stricte de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020*

La Commission prend note des constatations de la Cour, des observations du Maréchal de la Cour et celles de Monsieur le Premier ministre relatives aux quelques activités privées du Grand-Duc qui ont été prises en charge par la Maison du Grand-Duc.

En référence au cas particulier analysé par la Cour, la Commission rappelle que l'article 2 de l'arrêté grand-ducal fixe la mission « suprême » de la Maison du Grand-Duc, à savoir « fournir au Grand-Duc un soutien administratif et logistique nécessaire à l'exercice de la fonction de Chef d'Etat ». Cet article est sans équivoque et d'interprétation stricte, excluant clairement le

<sup>56</sup> cf. Constatation n°4 du présent rapport.

<sup>57</sup> « Rapport sur l'exécution de ma mission comme Représentant spécial du Premier Ministre auprès de la Cour grand-ducale », M. Jeannot Waringo, 24 janvier 2020, p.20.

<sup>58</sup> « Rapport sur l'exécution de ma mission comme Représentant spécial du Premier Ministre auprès de la Cour grand-ducale », M. Jeannot Waringo, 24 janvier 2020.

<sup>59</sup> cf. Constatation n°6 du présent rapport.

financement d'activités privées puisqu'elles ne sont, en principe, pas en lien avec la fonction de Chef d'Etat.

Cette interprétation stricte est, d'après la Commission, à respecter pour l'ensemble de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020, en particulier pour les dispositions citées par le Maréchal de la Cour, engendrant des obligations financières dans le chef de l'Etat<sup>60</sup>. Au vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de déduire, des tâches spécifiques et limitatives incombant à la Maison du Grand-Duc, une quelconque obligation connexe (comme la « préservation des lieux ») qui justifierait la mobilisation de deniers publics dans le contexte d'un événement privé, où le Grand-Duc n'assume pas une fonction de Chef d'Etat.

Au vu de ce qui précède, la Commission estime qu'il y a lieu de veiller à respecter, en tout état de cause, la logique actuelle de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020, qui interdit la prise en charge par l'Etat d'événements privés. *A fortiori*, la Commission estime qu'il y a lieu d'éviter en tout état de cause des situations où des événements privés, sans lien avec la fonction de Chef d'Etat, pourraient entrer en conflit avec les obligations de l'Etat au titre de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

#### *b) Définition de critères pour la catégorisation d'événements*

De manière générale, la Commission est d'avis qu'il est absolument important de veiller à un départage clair entre les événements à caractère public et ceux à caractère privé afin d'éviter que des deniers publics soient indûment mobilisés. Alors que la Commission estime que le Relevé détaillé, répertoriant la prise en charge de certains frais par la Maison du Grand-Duc ou par l'Administration des Biens en fonction du type d'événement, constitue une base importante pour toute décision de prise en charge, elle relève néanmoins qu'il ne contient pas de critères objectifs et clairs justifiant la catégorisation d'un événement spécifique en tant que « officiel », « assimilé à l'officiel », « privé avec un volet de représentation publique » ou « privé ». La Commission relève en outre que le Comité de coordination détient une marge de manœuvre importante pour influencer la catégorisation des événements et que ses décisions *ad hoc* y relatives ne semblent pas être prises sur base d'une procédure ou de critères objectifs préétablis<sup>61</sup>.

Au vu de ce qui précède et des implications financières de chaque événement, la Commission recommande de compléter le Relevé détaillé avec des critères sur base desquels des événements seraient à considérer comme « officiels », « assimilés à l'officiel », « privés avec un volet de représentation publique » ou « privés ». Ces critères, qui devront également servir de base pour toute décision à prendre par le Comité de coordination, pourront notamment tourner autour de quatre axes :

1. L'origine de l'engagement : L'engagement, découle-t-il, par exemple, de la fonction de Chef de l'Etat (officiel), d'un mandat assumé à titre personnel mais présentant une dimension publique reconnue (assimilé officiel), d'un événement privé qui par sa nature ou son ampleur génère une dimension publique (privé avec volet de représentation) ou d'un événement purement personnel (privé).

<sup>60</sup> Articles 13, paragraphe 5, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 : « Le Directeur des Régies et Infrastructures est responsable de la coordination et du fonctionnement des régies du Palais Grand-Ducal, du Château de Colmar Berg et du Château de Fischbach. Il gère le parc automobile de la Maison du Grand-Duc et les plans de mission des chauffeurs. Il est en charge des infrastructures. »

Article 14, point 7°, *ibidem* : « L'établissement d'un inventaire des biens, propriété des Membres de la Famille grand-ducale, qui contribuent à l'exercice de la fonction du Chef de l'Etat et pour lesquels l'Etat prend en charge les frais d'entretien, de réparation et de rénovation. »

Article 19 *ibidem* : « L'Etat prend en charge les frais d'entretien, de gros entretien, de sécurisation et de rénovation relatifs au Château de Fischbach pour les périodes pendant lesquelles il sert de domicile au Grand-Duc Héritier, au Lieutenant-Représentant ou à l'Ancien Grand-Duc. »

<sup>61</sup> Procès-verbal de la réunion du 24 mars 2025 de la Commission de l'Exécution budgétaire.

2. Le rôle du Grand-Duc : Le Grand-Duc, participe-t-il à l'évènement en sa qualité de Chef d'Etat (officiel), de membre ou partie prenante (assimilé officiel) ou d'invité privé (privé avec ou sans volet de représentation).
3. La nature du tiers organisateur : L'évènement est-il organisé, par exemple, par un Etat ou une institution publique (officiel), une organisation privée d'intérêt général reconnue (assimilé officiel) ou un organisateur privé (privé avec ou sans volet de représentation).
4. L'accès à l'évènement : Le périmètre de l'évènement est-il 1) ouvert et définit de manière protocolaire (officiel), 2) ouvert et défini par une organisation (assimilé officiel), 3) partiellement ouvert, comportant une partie accessible au public et une autre partie fermée (privé avec volet de représentation), 4) fermé (privé).

#### **4. Inventaire des biens<sup>62</sup>**

La Commission prend note des constatations de la Cour et des observations du Maréchal de la Cour relatives à l'inventaire des biens. Vu le risque financier qui en découle, la Commission estime important que la Maison du Grand-Duc se donne une échéance pour la complétion de cet exercice, en particulier pour les biens à valeur importante nécessitant d'un entretien continu à charge de l'Etat. Pour mener à bien cette mission, la Maison du Grand-Duc devra, en tout état de cause, se doter des moyens informatiques et humains appropriés.

#### **5. Contrôle de la Cour et de la Chambre des Députés**

La Commission prend note des affirmations de Monsieur le Premier ministre, selon lesquelles « il assume la responsabilité des actes posés par le Grand-Duc ». Cela dit, la Commission constate également que ce dernier a précisé que les constatations faites par la Cour « revêtent qu'un caractère technique (...) par rapport auxquelles [il] ne saurait s'exprimer de manière exhaustive. » Monsieur le Premier ministre a également tenu à faire part de son inquiétude relative au fait que l'assistance de Madame la Maréchale de la Cour à une réunion en commission « crée un précédent » et qu'elle soit considérée comme admissible « pour prendre position devant une commission parlementaire ». En effet, aux yeux de Monsieur le Premier Ministre « le maréchal de la Cour ne pourrait être convoqué devant une commission parlementaire en ce que le détenteur de cet office représente le Grand-Duc qui, lui, n'est pas responsable devant la Chambre des Députés ». <sup>63</sup>

Pour ce qui est de la responsabilité assumée par le Premier ministre sur les actes posés par le Grand-Duc, la Commission confirme qu'il s'agit d'une règle constitutionnelle établie en ce que l'inviolabilité de la personne du Grand-Duc a pour contrepartie la responsabilité d'un membre du Gouvernement qui contresigne ses actes. <sup>64</sup> En ce qui concerne l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020, la Commission constate qu'il a été contresigné par le Premier Ministre, Ministre d'Etat. Ainsi, dans le cadre du présent contrôle politique de la Chambre des Députés, la Commission n'entend pas remettre en cause la responsabilité politique du Premier ministre dans l'exécution de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020.

Cela étant dit, la Commission tient à souligner que tout contrôle politique de la Chambre des Députés sur l'action gouvernementale doit, en tout état de cause, reposer sur une base

<sup>62</sup> cf. Constatation n°7 du présent rapport.

<sup>63</sup> Procès-verbal de la réunion du 24 mars 2025 de la Commission de l'Exécution budgétaire.

<sup>64</sup> Article 44 de la Constitution : « (1) Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales.

Sa personne est inviolable.

2) Le Grand-Duc n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

(3) Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité. »

factuelle suffisante, condition *sine qua non*, pour qu'un tel contrôle politique soit possible, voire exercé de façon non arbitraire.

Pour ce qui est du contrôle de l'exécution budgétaire de la Maison du Grand-Duc, le contrôle politique exercé par la Commission repose sur un contrôle technique, réalisé au préalable par la Cour *via* son Rapport spécial, portant sur la régularité et la légalité des dépenses. Néanmoins, les rapports de la Cour représentent toujours un constat arrêté à un moment donné et ne peuvent, dans certains cas, pas toujours apporter toutes les réponses techniques dont la Commission aurait besoin en vue de fonder son positionnement politique. Partant, la Commission doit pouvoir combler ce déficit d'information.

En référence aux affirmations de Monsieur le Premier ministre ci-avant, selon lesquelles il reconnaît ne pas pouvoir s'exprimer de manière exhaustive sur des constatations de la Cour à caractère « technique », la Commission estime important d'entendre le Maréchal de la Cour, en tant que responsable fonctionnel et opérationnel de la Maison du Grand-Duc, pour clarifier des questions techniques relatives aux seuls aspects liés à la gestion courante de son administration. Cette démarche est d'autant plus justifiée, que la prise de position écrite annexée au Rapport spécial émane de la personne du Maréchal de la Cour et que d'après l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 ce dernier :

- détient la responsabilité de la Maison du Grand-Duc (article 3),
- représente la Maison du Grand-Duc à l'égard des tiers et en justice, en demande ou en défense (article 7, paragraphe 3),
- exerce à l'égard du personnel de la Maison du Grand-Duc les pouvoirs conférés au chef d'administration par la législation applicable aux agents de l'Etat (article 8),
- revêt le rôle d'ordonnateur (article 18, paragraphe 2).

Sur cette toile de fond, la Commission met en évidence que l'audition du Maréchal de la Cour, ne saurait se substituer aux débats politiques qui en découlent, engageant la seule responsabilité du Premier ministre. De surcroît, ces discussions d'ordre technique ne sauraient en aucun cas remettre en cause l'irresponsabilité du Grand-Duc.

Enfin, considérant l'article 18, paragraphe 2, de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 disposant que la Cour examine la légalité et la régularité des dépenses de la Maison du Grand-Duc, la Commission estime que, dans la mesure où un tel contrôle est appelé à se réaliser de manière régulière, il est important de veiller à ce que ce contrôle ne revête pas un caractère purement symbolique mais soit, au contraire, conduit de manière crédible, c'est-à-dire sur base d'éléments factuels exhaustifs et d'une bonne collaboration entre les parties prenantes. Une telle démarche est d'autant plus essentielle qu'elle répond tout à fait à la finalité affichée par la réforme de 2020<sup>65</sup>, d'introduire une transparence et un contrôle au niveau de l'emploi des deniers publics au niveau de la Cour.

\*

Luxembourg, le 20 juillet 2026

Le Président,  
Franz Fayot

La Rapportrice,  
Stéphanie Weydert

---

<sup>65</sup> Réforme basée sur le rapport réalisé par M. Jeannot Waringo intitulé « Rapport sur l'exécution de ma mission comme Représentant spécial du Premier Ministre auprès de la Cour grand-ducale », Luxembourg, 24 janvier 2020.