



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS

P.V. IR 15

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 05 février 2020

Ordre du jour :

1. Présentation par M. Jeannot Waringo, Représentant spécial du Premier Ministre auprès de la Cour Grand-Ducale, du rapport de sa mission
2. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Marc Spautz remplaçant M. Michel Wolter
M. Marc Goergen remplaçant M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. Gilles Baum, Mme Lydie Polfer, M. David Wagner, observateurs

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat
M. Jeannot Waringo, Représentant spécial du Premier Ministre auprès de la Cour Grand-Ducale
M. Jacques Thill, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Michel Wolter
M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. **Présentation par M. Jeannot Waringo, Représentant spécial du Premier Ministre auprès de la Cour Grand-Ducale, du rapport de sa mission**

Dans son allocution de bienvenue, M. le Président salue la tenue de la présente réunion en indiquant que la Chambre des Députés, dans le cadre des travaux autour de la réforme constitutionnelle, a élaboré des bases permettant de moderniser la monarchie.

M. le Premier Ministre rappelle que les relations entre le Gouvernement et la Cour grand-ducale relèvent du Ministère d'Etat et que la responsabilité politique des actes du chef de l'Etat est endossée par le ministre responsable, par le biais du contreseing, prévu à l'article 45 de la Constitution.

Pour ce qui est de la genèse du rapport, l'orateur explique que des changements fréquents au niveau du personnel de la Cour grand-ducale dès 2015 l'ont amené à vouloir préciser les modalités de la participation financière de l'Etat. Arrêtées fin 2016, les nouvelles modalités ont été validées par le Grand-Duc mi 2017 et devaient s'appliquer dès la fin 2017, début 2018. Ces nouvelles règles prévoyaient notamment que le Premier Ministre devait être informé de tout recrutement de niveau A1, les descriptions de postes devaient être communiquées, les employés devaient avoir une habilitation de sécurité, le secrétariat de la Grande-Duchesse se limitait à deux employés, qu'un réviseur d'entreprises devait examiner le décompte de la rémunération du personnel et qu'il devait y avoir une comptabilité séparée pour les dépenses engagées pour les missions officielles.

Or, assez rapidement, le Premier Ministre a eu le sentiment que l'accord n'était pas respecté en tous les points et qu'il n'y avait pas de transparence concernant les mouvements de personnel.

Des échanges de vues, entre autres avec le Maréchal de la Cour, ont permis de conclure à l'obligation de faire une analyse plus approfondie.

Il est souligné que la mission de M. Jeannot Waringo n'a pas été rémunérée, afin de garantir son indépendance et son objectivité. Il est important que le rapport débouche sur des recommandations concrètes, le but de la réforme étant de renforcer la Cour-grand-ducale en la mettant à l'abri des critiques.

Pour ce qui est du calendrier, le rapport a été communiqué au Président de la Chambre et rendu public le 31 janvier dernier, soit une semaine après sa réception par le Premier Ministre. Ainsi, il semble opportun, à l'occasion de la présente réunion, de communiquer une première prise de position.

Enfin, il existe une seule version du rapport.

La réunion se poursuit par la présentation des grandes lignes du rapport par le représentant spécial du Premier Ministre auprès de la Cour Grand-Ducale, M. Jeannot Waringo (pour les détails duquel il y a lieu de se référer au document publié sous le lien : <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-etude-analyse/rapport-special/rapport-rep-special-cour-gd.pdf>).

A la fin de la présentation, M. le Premier Ministre rappelle qu'il partage l'analyse et les recommandations de M. Waringo qui vont dans la bonne direction d'une gestion moderne et transparente. Par le biais de son communiqué du 31 janvier 2020, la Cour grand-ducale affirme sa volonté de contribuer de manière constructive à la mise en œuvre des améliorations proposées dans le rapport.

La publication du rapport Waringo est une première étape vers une réforme qui s'avère nécessaire au vu des constats posés, tant pour la Cour elle-même que pour le fonctionnement des institutions. Le leitmotiv des recommandations est : toute dépense en relation avec la fonction officielle du Chef de l'Etat doit être transparente.

Les recommandations concernent 3 volets : la gestion du personnel, la structure de la Maison du Grand-Duc et le budget.

Au niveau de la gestion du personnel, la Cour grand-ducale devra se doter d'un organigramme clair, basé sur celui contenu dans le rapport P. 32.

A noter que :

- la Grande-Duchesse n'apparaît pas dans cet organigramme ;
- le Maréchal de la Cour devrait avoir la qualité de fonctionnaire de l'Etat et exercer sa mission à tâche complète, son poste étant à prévoir expressément dans la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;
- les fonctions principales seront assurées par des fonctionnaires de nationalité luxembourgeoise ;
- le poste du Secrétaire du Grand-Duc sera aboli en parallèle de l'introduction formelle du poste de Maréchal de la Cour ;
- le poste du Manager général sera supprimé ;
- la fonction du Commissaire à la Cour sera réintroduite, le cas échéant sous une nouvelle dénomination ;
- les agents de la protection rapprochée du Palais seront réintégrés dans le dispositif de la Police, sur le modèle de ce qui existe pour les membres du Gouvernement ;
- une véritable politique des ressources humaines sera mise en place avec un responsable des ressources humaines ;
- le bien-être du personnel sera promu ;
- une procédure de recrutement sera mise en place ;
- le statut des employés qui ne relèvent pas de la fonction publique sera examiné.

Au niveau de la structure, la disposition de l'article 53¹ de la proposition de révision n°6030 permet utilement au Grand-Duc d'organiser l'administration à son service.

Il est prévu qu'à l'avenir l'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc sera exclusivement en charge des activités privées de la Famille grand-ducale. Les finances officielles et la gestion du personnel seront confiées à une nouvelle entité, dotée de la personnalité juridique. Celle-ci pourrait être créée par arrêté grand-ducal. Cette « Maison du Grand-Duc », dirigée par le Maréchal de la Cour, regrouperait différentes directions (ressources humaines, finances, aides de camp etc.).

Le site internet de la Grande-Duchesse devra être intégré dans le site officiel « monarchie.lu » et les activités des différentes associations ou fondations seront clairement délimitées.

Le service Communication du Palais devra collaborer plus étroitement avec le Service information et presse et la communication institutionnelle du Grand-Duc devra être validée par le Ministère d'Etat.

Un inventaire des objets faisant partie du Fidéicommis sera réalisé pour régler le sort des biens appartenant à la Famille grand-ducale et qui doivent être mis à disposition du Grand-Duc, le cas échéant par voie conventionnelle, dans sa fonction de Chef de l'Etat.

En ce qui concerne le budget, il importe de séparer le Fidéicommis du volet officiel, ce dernier ayant vocation à être géré par la nouvelle entité qui sera soumise aux obligations de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, telle que modifiée. La Cour pourra bénéficier du support de l'Inspection générale des finances pour la phase de transition.

¹ **Art. 53.** 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 juridique.

Un contrôleur financier interne sera institué. Les comptes seront soumis au contrôle d'un auditeur externe dont le rapport sera publié.

La Cour devra élaborer et publier un rapport d'activité sur les activités officielles du Chef de l'Etat, la gestion des finances et du personnel.

D'après l'article 43 de la Constitution, la liste civile est fixée à 300.000 francs-or par an.

Adapté annuellement à l'évolution de l'échelle mobile des salaires, le montant de la liste civile s'élève actuellement à 1.241.590 euros d'après les chiffres du projet de budget pour l'exercice 2020.

En outre le Grand-Duc reçoit pour l'année 2020 un montant 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.

Ce qui n'est pas clair actuellement, c'est qu'à part les crédits de la section budgétaire « Maison du Grand-Duc », il existe une série d'autres allocations à charge d'autres départements ministériels ou d'autres entités de l'Administration publique (Développement durable, Défense etc.).

En ce qui concerne les frais pour services postaux, ceux qui sont attachés à la fonction du Chef de l'Etat devront – à l'avenir – être budgétisés.

Dans son rapport, M. Jeannot Waringo recommande de s'inspirer de l'exemple belge et d'envisager une présentation semblable qui regroupe toutes les dépenses liées (y compris les frais d'entretien ou les factures de téléphone) à la fonction publique du Chef de l'Etat.

A la différence de l'article 43 de la Constitution actuelle qui ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre, l'article 53, alinéa 1 de la proposition de révision n°6030 permettrait de suivre les recommandations précitées.

L'article 59 de la proposition de révision n°6030 fournit par ailleurs des garde-fous en cas de non-respect par le Chef de l'Etat de ses attributions constitutionnelles.

Les recommandations du rapport constituent une base solide pour la réforme de la Cour et il serait opportun de les transposer le plus rapidement possible.

Il est précisé que le Grand-Duc approuve toutes les propositions de modification envisagées, y compris l'organigramme.

Une partie des recommandations peuvent être transposées rapidement, par des changements de pratique, d'autres éléments (tels que la gestion du personnel) nécessitent des arrêtés grand-ducaux, ou encore des modifications législatives et, enfin, certaines mesures plus structurelles (telles que la « Maison du Grand-Duc » ou la dotation) exigent des adaptations de la Constitution.

C'est pourquoi la réforme de la Constitution devrait être traitée prioritairement.

Pendant la phase de transposition, le représentant spécial conserve son rôle et doit être associé aux réformes envisagées.

Echange de vues

Les membres de la Commission saluent, de façon générale, la rédaction du rapport et les suites qu'entend réserver le Gouvernement aux différentes recommandations.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les points suivants :

- Le Président rappelle que les membres de la Commission ont convenu de traiter en premier lieu le chapitre consacré à la justice, et le co-rapporteur concerné a d'ores et déjà commencé à élaborer des formulations, basées sur les dispositions de la Proposition de révision n°6030. En parallèle, il est prévu que chacun des trois autres co-rapporteurs prépare un texte coordonné reprenant les dispositions du ou des chapitres dont il a la charge.
Le Président de la Commission se déclare d'accord pour accompagner le Gouvernement dans ses efforts pour moderniser la monarchie, tout en rappelant que les recommandations correspondent aux lignes directrices de la proposition de révision n°6030.
- Le bureau d'avocats Kleyr Grasso, mandaté par l'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc, est intervenu pour répondre à un courrier adressé par le représentant spécial au Maréchal de la Cour et au Manager général, M. David Grieu. Ce courrier visait à obtenir des renseignements supplémentaires sur une proposition de recrutement d'un nouveau collaborateur ou collaboratrice pour le secrétariat de S.A.R. la Grande-Duchesse. Toutefois le secrétaire général de l'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc, M. Van Maele, ne semblait pas être au courant du mandat donné à l'étude d'avocats. A ce jour, à part la prise de position de l'avocat, aucune réponse n'a pu être obtenue à la demande de renseignements du représentant spécial, alors que le recrutement avait apparemment un caractère urgent.
- L'accord de 2016 prévoyait que le secrétariat de la Grande-Duchesse comprenait, outre un aide de camp, une conseillère et une assistante, soit un total de trois personnes. Il semble néanmoins qu'en pratique cet effectif soit dépassé, d'où la demande de renseignement au sujet du recrutement.
- Les missions du secrétaire général de l'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc, M. Jean-Baptiste Van Maele, (en poste depuis 7-8 ans) doivent être revues.
- Le poste de Manager général, occupé par M. David Grieu, 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. C'est ce poste qu'il est proposé de supprimer pour les raisons exposées dans le rapport.
- L'examen de plusieurs salaires a permis de constater que leurs niveaux correspondaient à ceux pratiqués dans la fonction publique pour des tâches équivalentes.
- Le souhait de mettre de l'ordre à la Cour, afin de bien observer une distinction entre le public et le privé, avait déjà été émis par l'ancien Premier Ministre Jean-Claude Juncker et l'ancien Ministre des Finances Luc Frieden en 2002. Toutefois l'accord obtenu, tout comme celui de 2016, n'a pas été respecté. Cela laisse présager que les dysfonctionnements ou les problèmes organisationnels ne sont pas récents.
- Au sujet de la proportion entre dépenses publiques et privées, il est rappelé que le Ministère d'Etat n'a pas de vision sur les dépenses privées du Chef de l'Etat.
- Le communiqué envoyé par le Grand-Duc le 26 janvier n'a pas été précédé d'une entrevue préalable. Il s'agirait d'un message privé.
- Concernant les sorties de M. Stéphane Bern, le Premier Ministre n'est pas intervenu.
- Le montant estimé d'environ 600.000 euros de services Post Télécom se rapporte entre autres à quelque 207 lignes de téléphone.

- Il semble opportun que la Cour associe le Grand-Duc héritier au projet de réforme.
- M. Marc Baum (déli Lénk) demande à ce que la Commission reçoive par écrit les propositions décrites par M. le Premier Ministre.

2. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 05 février 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Mars Di Bartolomeo