

N°8410

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

**Projet de
loi portant création d'un Observatoire de la Culture**

Rapport de la Commission de la Culture

(10.12.2025)

La Commission de la Culture se compose de : M. André BAULER, Président-Rapporteur ; Mme Barbara AGOSTINO ; M. Maurice BAUER, M. Marc BAUM ; Mme Djuna BERNARD, Mme Claire DELCOURT, M. Félix EISCHEN, M. Georges ENGEL, M. Franz FAYOT, M. Ricardo MARQUES, Mme Mandy MINELLA, Mme Octavie MODERT, M. Jean-Paul SCHAAF, M. Gérard SCHOCKMEL, Mme Alexandra SCHOOS, Membres

1. Antécédents

Le projet de loi 8410 a été déposé à la Chambre des Députés en date du 4 juillet 2024.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un check de durabilité, ainsi que des fiches financière et d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a été renvoyé le 12 septembre 2024 à la Commission de la Culture qui l'a examiné une première fois dans sa réunion du 8 juillet 2024.

Le 6 aout 2025, le Gouvernement a déposé une série d'amendements gouvernementaux (document parlementaire 8410/03).

Lors de sa réunion du 26 novembre 2025, la commission parlementaire a analysé cette série d'amendements ainsi que l'avis et l'avis complémentaire du Conseil d'État, qui datent du 10 décembre 2024, respectivement du 7 octobre 2025, et elle a nommé Monsieur André Bauler en tant que rapporteur du projet de loi.

En date du 23 octobre 2024, la Chambre des Salariés a émis un avis relatif au projet de loi.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 24 novembre 2025.

Le présent rapport a été présenté et adopté par la Commission de la Culture lors de sa réunion du 10 décembre 2025.

2. Objet du projet de loi

Le présent projet de loi a pour objet la création d'un Observatoire de la culture au Grand-Duché de Luxembourg. Il s'agit de doter le secteur culturel luxembourgeois d'un organisme indépendant et durable, chargé de fournir des informations, des analyses et des données essentielles concernant le secteur culturel au Luxembourg.

En conformité avec le Plan de développement culturel 2018-2028 (« *Kulturentwécklungsplang* »), ce projet de loi vise à transposer la recommandation n°3 qui prévoit de « Mettre en place un Observatoire de la Culture ». L'objectif est de fournir à la politique culturelle nationale un instrument fiable pour le suivi régulier du secteur et pour l'orientation des décisions publiques, tout en garantissant la transparence et la pertinence des informations produites.

3. Considérations générales

La culture, par le biais de l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel, étant un principe ancré dans la nouvelle Constitution luxembourgeoise à l'article 42, ce projet de loi vise à soutenir le secteur culturel luxembourgeois.

À travers un processus participatif et collaboratif auprès des acteurs culturels et politiques, le « *Kulturentwécklungsplang 2018-2028* » ci-après « KEP », identifie les forces et les faiblesses du secteur culturel luxembourgeois et formule un total de 62 recommandations. Ces dernières ont pour objectif de répondre aux besoins du secteur culturel pour les années à venir.

La recommandation n°3 du KEP prévoit la mise en place d'un Observatoire de la Culture (ci-après « Observatoire »). Par conséquent, ce projet de loi vise à transposer cette recommandation en fournissant une base légale à l'Observatoire.

Contrairement à d'autres secteurs tels que la santé ou l'économie, jusqu'à présent aucun organisme ne se consacre exclusivement à l'analyse systématique du secteur culturel. L'importance de l'Observatoire réside dans le fait qu'il fournit des informations, des analyses et des données essentielles afin de garantir la compréhension, la promotion ainsi que le soutien au secteur culturel luxembourgeois. L'Observatoire aura donc pour mission la collecte de données générales et sectorielles.

Ses missions seront centrées sur trois axes principaux :

- la création d'une base de données ;
- l'étude des informations et l'appréciation des politiques culturelles ;
- la diffusion de l'information et la formulation de recommandations.

Un comité d'accompagnement scientifique - qui pourra solliciter des experts externes - pourra fournir un soutien statistique et méthodologique. Les missions, les modalités de

fonctionnement ainsi que l'indemnisation des membres du comité d'accompagnement scientifique seront définies par règlement grand-ducal.

Étant donné que l'échange avec les acteurs du secteur est essentiel, les acteurs seront consultés par l'Observatoire afin d'identifier leurs besoins. Les échanges pourront couvrir des secteurs ou des thèmes tels que, entre autres, les arts visuels, les arts de la scène, les publics ou encore l'accès à la culture.

La culture occupe une place essentielle dans le développement de la société luxembourgeoise, tant sur le plan social que sur le plan économique. Face à l'élargissement constant de l'offre culturelle, à la diversité croissante des acteurs et à l'évolution rapide des besoins du secteur, il s'avère indispensable de mettre à disposition des pouvoirs publics, des professionnels et du public des données fiables et actualisées.

4. Avis

a) Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État a émis son premier avis le 10 décembre 2024. Dans son avis, le Conseil d'État estime que le projet de loi 8410 diffère fortement d'autres textes législatifs instaurant un observatoire, comme la loi portant création d'un Observatoire national de la santé. Contrairement aux exemples cités par la Haute Corporation, le projet de loi 8410 - tel qu'il a été déposé le 4 juillet 2024 - ne prévoit ni un cadre de personnel propre ni de disposition relative aux membres de l'Observatoire proprement dit. Seul l'article 4 prévoit un coordinateur de l'Observatoire - chargé de la supervision de l'exécution des missions de l'Observatoire - ainsi qu'un comité d'accompagnement scientifique, dont les membres ne pourront être en tout état de cause considérés comme des membres de l'Observatoire, ce dernier constituant clairement un organe distinct.

De plus, le Conseil d'État estime qu'aucune disposition ne met en œuvre le principe de l'indépendance consacrée par l'article 3. La Haute Corporation souligne que le texte ne précise pas la qualité des éventuels membres de l'Observatoire, les dispositions concernant leur mandat ainsi que, hormis l'article 1^{er}, le lien entre l'Observatoire et le ministre ayant la Culture dans ses attributions. La simple désignation d'un coordinateur et d'un comité d'accompagnement scientifique n'est pas de nature à laisser présumer une véritable indépendance de l'Observatoire.

Ceci en laisserait déduire qu'il ne s'agirait pas d'une administration indépendante, mais plutôt d'un service au sein du Ministère. Le cas échéant, la création de ce service relèverait uniquement de la compétence du Gouvernement et non de celle du législateur, ceci au vu du principe de la séparation des pouvoirs. Par conséquent, le Conseil d'État s'oppose formellement au projet de loi car celui-ci serait contraire à l'article 92 de la Constitution.

En procédant à l'examen des articles, le Conseil d'État juge une partie de l'article 5, paragraphe 1^{er} ainsi que le 2^e paragraphe du même article superfétatoires.

En ce qui concerne l'article 6, Le Conseil d'État se doit de relever que l'indemnisation des membres et experts relève d'une matière réservée à la loi par l'article 117, paragraphe 4, de

la Constitution, en ce qu'elle génère des dépenses pour plus d'un exercice. Or, dans une matière réservée à la loi, le pouvoir réglementaire grand-ducal est soumis, aux termes de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, à l'existence d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elle est soumise. Toutefois, à la lecture de l'article 7 du projet de règlement grand-ducal n° 61.886, sur lequel le Conseil d'État a également adopté un avis en date de ce jour, il constate que, par « indemnisation », les auteurs visent une indemnité par réunion, c'est-à-dire des jetons de présence, de sorte que le Conseil d'État peut s'accommoder avec la disposition sous examen.

b) Avis complémentaire du Conseil d'État

Le Conseil d'État a émis son avis complémentaire le 7 octobre 2025, à la suite du dépôt d'une série de quatre amendements gouvernementaux.

La Haute Corporation constate que les amendements ont pour objectif de donner suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 10 décembre 2024.

Quant à l'amendement 1^{er}, le Conseil d'État souligne que l'introduction d'une précision relative à l'intérêt public de l'Observatoire ne modifie pas la nature juridique. Il s'agit plutôt d'une consolidation de sa légitimité dans le paysage institutionnel national en tant qu'organe d'observation, d'analyse et de contribution aux politiques culturelles publiques. Selon le Conseil d'État cette précision est donc superfétatoire, étant donné que cette insertion revêt une valeur purement déclarative.

Pour ce qui est de l'amendement 2 qui remplace le libellé de l'article 4 pour prévoir dorénavant de manière explicite un cadre du personnel de l'Observatoire, la Haute Corporation est en mesure de lever l'opposition formelle qu'elle avait formulée dans son avis du 10 décembre 2024. Le Conseil d'Etat relève qu'il s'agit dès lors d'une administration indépendante et non d'un service au sein du ministère de la Culture.

Toutefois, étant donné que le coordinateur de l'Observatoire, prévu par le paragraphe 2, exercera les fonctions de directeur d'administration, le Conseil d'État propose de le citer de manière explicite au paragraphe 1^{er}.

En outre, le Conseil d'État souligne que la fonction de « coordinateur de l'Observatoire de la culture » n'est pas prévue par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, ce qui impose soit une modification de ladite loi, soit le remplacement de la notion de « coordinateur » par celle de « directeur ».

À la suite des remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 7 octobre 2025, le texte du projet de loi reprend la formulation proposée par la Haute Corporation et élimine la précision concernant l'intérêt public de l'Observatoire.

c) Avis de la Chambre des Salariés

La Chambre des Salariés (ci-après « CSL ») a émis son avis le 23 octobre 2024.

Dans son avis, la CSL argumente que l'Observatoire devrait intégrer dans ses missions la collecte de données relatives aux conditions de travail des personnes travaillant dans le secteur culturel.

De plus, la CSL estime que le projet de loi devrait préciser quels types d'outils de mesure ou d'indicateurs seront développés afin d'évaluer les différentes dimensions du secteur culturel. La CSL s'interroge ensuite sur la manière dont les indicateurs seront adaptés aux spécificités du secteur culturel au Luxembourg.

Étant donné qu'il s'agit d'un secteur en évolution rapide, en particulier sous l'effet du développement des pratiques numériques et participatives, la CSL note qu'il conviendrait de préciser les méthodes retenues pour l'élaboration de ces indicateurs et d'exposer la manière dont ils seront régulièrement révisés.

En outre, en ce qui concerne le règlement grand-ducal auquel le texte de loi fait référence, la CSL estime qu'il importe que le comité d'accompagnement sollicite des spécialistes disposant à la fois de compétences avérées en analyse statistique et d'une connaissance approfondie des réalités professionnelles du secteur culturel, notamment par la présence de représentants des organisations syndicales.

Enfin, la CSL souligne l'importance de garantir une diffusion transparente des résultats produits par l'Observatoire de la culture, de manière à en faciliter l'accès tant pour les décideurs que pour le public. Cette transparence offrirait aux responsables politiques des données fiables pour ajuster leurs politiques culturelles et renforcerait, pour les citoyens, la confiance et leur implication grâce à un accès direct aux informations.

d) Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce a émis son avis le 11 novembre 2025.

De manière générale, la Chambre de Commerce salue la création d'un Observatoire de la culture. Cependant, elle s'interroge sur la nature précise des données que doit collecter l'Observatoire. Elle souligne que l'exposé des motifs énonce quelques exemples, mais que les types de données ne sont pas précisés dans le texte du projet de loi. Selon la Chambre de Commerce, il serait préférable de fournir plus de précisions.

La Chambre de Commerce salue également des ajustements apportés au projet de loi à la suite de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 10 décembre 2024, notamment en ce qui concerne l'indépendance de l'Observatoire et la structuration de son organisation interne.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce estime que, au regard du rôle de l'Observatoire dans l'orientation des politiques culturelles et des investissements, il serait opportun d'intégrer également des experts disposant d'une expérience pratique du fonctionnement économique du secteur dans le comité d'accompagnement.

5. Commentaire des articles

Ad article 1^{er}

Cet article institue un Observatoire de la culture placé sous l'autorité du ministre ayant la Culture dans ses attributions. Cette nouvelle entité administrative est chargée d'assurer une observation systématique, continue et structurée du secteur culturel, en vue de soutenir l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques dans ce domaine.

Le texte a été modifié par voie d'amendement gouvernemental afin d'y insérer la mention selon laquelle l'Observatoire « a une mission d'intérêt public ». Toutefois, suite à l'observation formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire, la commission parlementaire a décidé de ne pas retenir cette précision et de supprimer l'addendum proposé. Elle a considéré que la mission d'intérêt public de l'Observatoire découle déjà implicitement de sa nature et de ses attributions, et qu'il n'est dès lors pas nécessaire de la réaffirmer explicitement dans la disposition.

Ad article 2

L'article dresse la liste des missions fondamentales confiées à l'Observatoire de la culture, lesquelles comprennent notamment la collecte, la structuration et l'analyse des données culturelles, l'élaboration d'indicateurs, la réalisation d'études sectorielles, la formulation de propositions, la publication de rapports, le suivi et l'évaluation des politiques culturelles, le dialogue avec les acteurs du secteur ainsi que la coopération avec des institutions nationales et internationales.

L'Observatoire a pour vocation de mettre à disposition des décideurs publics, ainsi que des acteurs du secteur culturel, des informations fiables et des analyses approfondies relatives au domaine culturel. À cette fin, il élabore des rapports thématiques, des séries chronologiques - telles que l'évolution des crédits budgétaires de l'État destinés au secteur culturel - ainsi que des cartographies des ressources culturelles disponibles sur le territoire, par exemple, en recensant les structures culturelles existantes. Il lui incombe également d'assurer une veille permanente sur les évolutions des politiques culturelles et de promouvoir des coopérations structurées avec les parties prenantes du secteur, de même qu'avec les instituts de recherche et organismes spécialisés en matière d'enquêtes statistiques, tant au niveau national qu'international.

Dans son avis, la Chambre des Salariés estime que la mission de collecte de données issue du secteur culturel devrait s'étendre également aux informations relatives aux conditions de travail des personnes actives dans ce domaine.

La commission parlementaire partage l'objectif sous-jacent de cette observation, tout en considérant qu'une modification textuelle n'est pas nécessaire. En effet, la formulation actuelle de l'article est suffisamment large pour englober de manière implicite la collecte de données relatives aux conditions de travail, lesquelles constituent indéniablement un élément essentiel de l'analyse globale du secteur culturel.

La commission souligne néanmoins l'importance particulière de ces informations, qui doivent pleinement faire partie des données recueillies par l'Observatoire afin de permettre une compréhension complète et structurée de la réalité professionnelle des acteurs culturels.

En outre, l'Observatoire transmet chaque année au Gouvernement un rapport annuel exposant ses travaux, ses analyses et ses conclusions, contribuant ainsi à éclairer l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques dans le domaine culturel.

Ad Article 3

Cet article entérine l'indépendance fonctionnelle de l'Observatoire concernant ses méthodes d'observation, ses analyses et les propositions qu'il formule. Les agents de l'Observatoire de la Culture exécutent leurs missions de façon libre et organisent leur travail en toute autonomie tant en ce qui concerne les outils d'observation qu'ils utilisent qu'en ce qui concerne les constats et propositions qu'ils sont amenés à faire durant leur mission

Ad Article 4

L'article définit le cadre du personnel de l'Observatoire, composé de fonctionnaires et, si nécessaire, des employés d'État. Il prévoit en outre la désignation d'un coordinateur chargé d'assurer la supervision générale, la définition des orientations stratégiques ainsi que la coordination des travaux de l'Observatoire.

Dans son avis du 10 décembre 2024, le Conseil d'État a émis une opposition formelle au projet de loi, considérant que sa rédaction initiale méconnaissait l'article 92 de la Constitution. Selon le Conseil d'État, la formulation retenue pourrait être interprétée comme instituant un « service » au sein d'un ministère, compétence qui relève de manière exclusive du Gouvernement. Pour répondre à cette opposition formelle, l'article 4 a été amendé par le Gouvernement afin de préciser expressément l'existence d'un cadre du personnel propre à l'Observatoire. Dès lors qu'il s'agit de créer une administration distincte, et non un service relevant directement d'un ministère, l'opposition formelle du Conseil d'État ayant pu être levée.

Cet amendement s'inspire directement de l'article 5 de la loi du 2 mars 2021 portant création de l'Observatoire national de la santé, lequel institue également un cadre de personnel propre. Ce parallélisme législatif permet d'affirmer sans ambiguïté que l'Observatoire de la culture ne constitue pas un service du ministère de la Culture, mais une entité administrative autonome, tant au regard de ses missions que de son organisation interne.

L'article précise en outre que le cadre du personnel pourra comprendre des fonctionnaires relevant des différentes catégories prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015, mais également, selon les besoins du service, des stagiaires-fonctionnaires, des employés ou encore des salariés de l'État. Cette flexibilité vise à assurer une gestion optimale des ressources humaines, tout en conférant à l'Observatoire une stabilité institutionnelle conforme à sa vocation de structure pérenne d'analyse et d'observation.

Le second paragraphe reprend et affine la disposition initiale relative à la nomination d'un coordinateur de l'Observatoire par le ministre ayant la Culture dans ses attributions. Il est

désormais prévu que ce coordinateur, choisi parmi les agents de l'État, assure la surveillance de l'exécution des missions, conduit les travaux de planification stratégique et veille à la coordination opérationnelle. Cette précision renforce la lisibilité de la chaîne hiérarchique interne tout en préservant le lien organique avec l'autorité ministérielle compétente.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État relève que le coordinateur appelé à exercer ces fonctions assumera, en pratique, des responsabilités équivalentes à celles d'un directeur d'administration. Il recommande dès lors de mentionner explicitement cette fonction dès le premier paragraphe, tout en observant que la dénomination « coordinateur de l'Observatoire de la culture » ne figure pas dans la loi modifiée du 25 mars 2015 relative au régime des traitements et à l'avancement des fonctionnaires de l'État. Selon le Conseil, une adaptation de cette loi s'impose, à moins que les auteurs du projet ne substituent la notion de « directeur » à celle de « coordinateur ».

La commission parlementaire n'a pas retenu ces propositions. Elle souligne que la fonction de directeur entraîne une promotion substantielle, laquelle ne se justifie pas au regard de la taille réduite de la future administration, composée de trois fonctionnaires seulement. Dans un souci de proportionnalité et d'organisation pragmatique, la commission a donc estimé préférable de maintenir la dénomination de « coordinateur », considérée comme plus appropriée. L'organigramme de la nouvelle structure administrative précisera de manière explicite la hiérarchie interne, garantissant ainsi une gouvernance claire et adaptée aux besoins de l'Observatoire.

Ad Article 5

Les organismes publics et assimilés sont tenus de transmettre, sur demande, les données nécessaires aux missions de l'Observatoire, dans le respect du droit applicable aux données personnelles. Les informations recueillies sont strictement limitées à l'usage prévu à l'article 2.

Cet article prévoit aussi que la transmission et le traitement des données se font dans le respect des règles de protection des données à caractère personnel.

Ad Article 6

Cet article institue un comité d'accompagnement scientifique composé de sept membres, désignés pour une durée de cinq ans et susceptibles d'être reconduits dans leurs fonctions. Un règlement grand-ducal déterminera de manière exhaustive sa composition, ses attributions, ses modalités de fonctionnement ainsi que les conditions d'indemnisation applicables aux membres et aux experts qui y seront associés.

Le libellé de la disposition a été ajusté dans le cadre de la procédure parlementaire par l'introduction du qualificatif « scientifique ». Cette précision terminologique vise à harmoniser le vocabulaire employé au sein du dispositif législatif avec l'objet poursuivi et les tâches confiées audit comité, telles qu'elles découlent tant de l'exposé des motifs que des pratiques institutionnelles envisagées. En effet, la mission première de cet organe consiste à assurer la rigueur méthodologique et analytique des travaux de l'Observatoire de la culture, notamment en ce qui concerne la collecte, l'interprétation et la mise à disposition de données culturelles.

L'ajout du terme « scientifique » contribue ainsi à renforcer la lisibilité de la norme en soulignant le caractère technique, spécialisé et indépendant du comité, tout en garantissant une cohérence accrue avec les structures similaires instituées auprès d'autres observatoires publics au Luxembourg.

6. Texte proposé par la Commission de la Culture

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de la Culture recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 8410 dans la teneur qui suit :

Projet de loi portant création d'un Observatoire de la Culture

Art. 1^{er}. Il est créé sous l'autorité du ministre ayant la Culture dans ses attributions, ci-après « ministre », un Observatoire de la culture, ci-après « Observatoire ».

Art. 2. L'Observatoire a pour missions :

- 1° de collecter les données issues du secteur culturel, d'élaborer des séries chronologiques et de réaliser des cartographies culturelles ;
- 2° d'établir des définitions techniques et des indicateurs nécessaires à une collecte harmonisée de données quantitatives et qualitatives, générales et sectorielles, relatives au secteur culturel ;
- 3° d'effectuer des analyses des données générales et sectorielles pour mieux comprendre les tendances, les évolutions et les défis du secteur culturel ;
- 4° de formuler des propositions sur base des données collectées et des analyses effectuées ;
- 5° de publier des rapports, des études, des analyses et des statistiques culturelles ;
- 6° de suivre les politiques culturelles et d'évaluer leur efficacité et leur impact ;
- 7° d'échanger avec les acteurs du secteur culturel afin de cerner leurs besoins en données et en champs d'études ;
- 8° de collaborer avec les acteurs d'enquêtes statistiques et instituts de recherche nationaux et internationaux afin de favoriser l'échange et la comparaison de données.

L'Observatoire soumet annuellement au Gouvernement un rapport écrit sur ses activités.

Art. 3. L'Observatoire travaille en toute indépendance en ce qui concerne ses outils d'observation, ses constats et ses propositions.

Art. 4. (1) Le cadre du personnel de l'Observatoire comprend des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. Le cadre du personnel de l'Observatoire peut en outre comprendre des fonctionnaires stagiaires, des employés de l'État et des salariés de l'État suivant les besoins de l'administration et dans la limite des crédits budgétaires.

(2) Le ministre nomme parmi les agents de l'État un coordinateur de l'Observatoire. Le coordinateur surveille l'exécution des missions de l'Observatoire, définit les stratégies et coordonne les travaux.

Art. 5. (1) En respect des règles relatives à la transmission et au traitement des données à caractère personnel, les administrations publiques, les établissements publics ainsi que les autres organismes luxembourgeois transmettent à l'Observatoire et sur sa demande les informations et les données nécessaires à l'exécution de sa mission.

(2) Les informations et les données recueillies ne peuvent être utilisées qu'aux fins des missions énumérées à l'article 2.

Art. 6. L'Observatoire comprend un comité d'accompagnement scientifique composé de sept membres nommés pour une durée renouvelable de cinq ans. La composition, les missions et les modalités de fonctionnement du comité d'accompagnement scientifique ainsi que l'indemnisation des membres et experts appelés à participer aux travaux du comité sont définies par règlement grand-ducal.

* * *

Luxembourg, le 10 décembre 2025

*Le Président-Rapporteur,
André Bauler*