

Projet de loi

autorisant le Gouvernement à participer au financement pluriannuel du soutien à la production audiovisuelle

Avis du Conseil d'État

(7 octobre 2025)

En vertu de l'arrêté du 2 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Culture.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

L'avis de l'Association luxembourgeoise des producteurs d'animation et d'expériences immersives a été communiqué au Conseil d'État en date du 9 septembre 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à autoriser le Gouvernement à participer pour un montant total de 180 millions d'euros au financement de la mission de soutien au secteur de la production audiovisuelle au Luxembourg du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2029, mission confiée à l'établissement public « Fonds national de soutien à la production audiovisuelle », ci-après « Fonds », conformément à la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel.

Le projet de loi sous examen s'inscrit dans un changement de paradigme en matière de financement de la mission précitée du Fonds annoncé dans l'accord de coalition 2023-2028¹ et confirmé dans le cadre de la dernière loi budgétaire². Alors qu'auparavant le Fonds finançait sa mission

¹ Accord de coalition 2023-2028 – « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken », p. 11 : « Le Gouvernement ambitionne de positionner le Luxembourg comme site privilégié pour les médias et la production cinématographique. Les récents succès et récompenses des co-productions luxembourgeoises ont considérablement renforcé la réputation de l'industrie cinématographique du pays. De même, le potentiel étendu du Luxembourg en tant que lieu de tournage devra être pleinement considéré. En parallèle aux accords bilatéraux déjà en vigueur, le Gouvernement soutiendra activement l'industrie cinématographique luxembourgeoise, que ce soit par le biais de co-productions nationales ou internationales, contribuant ainsi à l'épanouissement de la scène culturelle et médiatique du pays. Le cadre légal du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle sera modifié conformément aux recommandations de la Cour des comptes, visant ainsi à établir des structures administratives et des procédures transparentes et réglementées ».

² Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025, doc. parl. n° 8444, p. 64 : « Le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (FONSPA) a comme mission de développer

de soutien sur la base de la dotation lui accordée par le budget de l'État, il est prévu que cette mission soit désormais supportée par les dépenses à autoriser par le dispositif en projet. Le Conseil d'État comprend que la dotation annuelle résiduelle, qui est accordée au Fonds par le biais de la procédure budgétaire habituelle, aura pour seul objet de garantir ses frais de fonctionnement et autres missions ne relevant pas du soutien du secteur audiovisuel.

Le Conseil d'État note que le financement en projet nécessite l'autorisation du législateur à double titre. D'une part, en s'étendant du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2029, il constitue une « charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice » au sens de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution. D'autre part, son montant global de 180 000 000 euros dépasse le seuil de 60 000 000 euros posé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative au budget, à la comptabilité et à la trésorerie de l'État en application de l'article 117, paragraphe 3 de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

La disposition sous avis entend fixer les dépenses que le Gouvernement est autorisé à engager pour le soutien au secteur de l'audiovisuel. Pour la période qui est l'objet du dispositif, courant du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2029, le financement étatique est plafonné à 180 000 000 euros.

Le Conseil d'État relève que l'alinéa 1^{er} dispose que les dépenses engagées au titre du soutien au secteur de la production audiovisuelle constituent un « financement plafonné ». À première vue, la notion de « plafonnement » apparaît redondante, voire superfétatoire, puisque la limite maximale du financement est expressément déterminée par la loi elle-même.

Toutefois, cette formulation paraît s'inscrire dans la logique du mécanisme présenté dans l'exposé des motifs, selon lequel le montant de 180 000 000 euros représente un plafond global pour l'ensemble des aides pouvant être octroyées dans le cadre du dispositif de soutien au secteur audiovisuel. Ce montant maximal est ainsi censé inclure à la fois les ressources déjà disponibles au sein du Fonds et la participation financière de l'État, traduisant ainsi une volonté de cadrer strictement l'enveloppe budgétaire mobilisable jusqu'au 31 décembre 2029, quelle qu'en soit l'origine.

le secteur audiovisuel et cinématographique et constitue l'unique source de financement pour les productions luxembourgeoises. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de soutien au secteur audiovisuel, conformément à l'accord de coalition, le FONSPA continuera à appuyer le développement de ce secteur par divers mécanismes de subvention, dont les aides financières sélectives (AFS). L'ensemble des aides allouées au secteur va dorénavant découler de la contribution annuelle de l'État ainsi que de la faculté pour le Fonds de mobiliser ses avoirs. Une loi financière définira le montant maximal de participation de l'État aux projets du secteur audiovisuel sur une période de quatre ans. »

Le Conseil d'État comprend que le dispositif en projet permettra dans le futur à l'État de couvrir les engagements pris par le Fonds pour soutenir le secteur audiovisuel qui dépasseront les avoirs disponibles de ce dernier³, répondant à l'objectif annoncé de mobiliser et donc de réduire les avoirs en banque du Fonds.

Le plafond de 180 000 000 euros inclut ainsi les avoirs existants du Fonds à mobiliser et donc des dépenses déjà autorisées par le législateur. En effet, les avoirs actuellement disponibles du Fonds ont déjà été comptabilisés dans les lois budgétaires des années précédentes.

Pour partie, le plafond fixé au montant aboutit à ainsi réautoriser certaines dépenses et il ne s'agit donc pas exactement d'un financement de 180 000 000 euros. Le Conseil d'État comprend que le montant réel de crédits supplémentaires de l'État sur la période de la convention ne peut pas être déterminé précisément à ce stade, car il dépendra justement des avoirs que le Fonds pourra mobiliser sur ses propres avoirs. Les auteurs du projet de loi sous revue ont ainsi pris l'approche de fixer l'enveloppe globale à 180 000 000 euros, qui serait le montant d'argent « nouveau » à déboursier et donc nécessitant une nouvelle autorisation législative. Bien qu'en principe rien ne s'y oppose, le Conseil d'État note que, compte tenu des réserves disponibles et à mobiliser du Fonds, et comme repris dans le tableau de la fiche financière, le montant d'argent « nouveau » à déboursier par l'État sera tout probablement bien inférieur à 180 000 000 euros.

Le Conseil d'État relève, à cet égard, que, selon les projections reprises dans la fiche financière, ce montant est aujourd'hui estimé à 120 000 000 euros. Ainsi, le montant pour lequel une nouvelle autorisation législative est requise aurait pu être fixé à un montant inférieur, prenant en compte au moins une partie des réserves du Fonds à mobiliser.

Si l'intention des auteurs est telle qu'exposée ci-dessus, le Conseil d'État propose que la loi en projet ne vise que la dépense qui est nouvellement à autoriser et fixe ainsi, dans un souci de transparence, le plafond à un montant plus proche de la projection actuelle. Le Conseil d'État propose de reformuler l'article 2 comme suit :

« Les dépenses à engager au titre du soutien au secteur de la production audiovisuelle visé à l'article 1^{er}, dans le respect des missions attribuées au Fonds énoncées à l'article 2, points 1° à 3°, de la loi du 22 septembre 2014 constituent un financement plafonné qui est fixé à [...] euros pour la période allant du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2029. »

Si le Conseil d'État est suivi en sa proposition de texte ci-avant, il peut d'ores et déjà marquer son accord sur la fixation d'un montant plafonné plus proche de la projection actuelle.

³ Cf. fiche financière, p. 1 : « Le Fonds pourra mobiliser ses avoirs existants pour honorer ses engagements. Cet apport sera complété par une dotation budgétaire annuelle et récurrente, les engagements totaux étant plafonnés au montant inscrit dans la présente loi de financement. »

Article 3

Paragraphe 1^{er}

La disposition sous avis prévoit la conclusion d'une « convention pluriannuelle » entre les ministres ayant respectivement dans leurs attributions la Culture et les Médias, d'une part, et le Fonds, d'autre part, afin de régler les modalités et l'échelonnement du versement de la contribution étatique.

La désignation conjointe de deux membres du Gouvernement comme titulaires de la compétence pour la signature de ladite convention entre en contradiction avec l'article 90 de la Constitution, aux termes duquel « [l]es membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge ». En effet, l'article 90 implique que soit un ministre exerce ses attributions de manière individuelle dans le cadre de ses compétences propres, soit, lorsque plusieurs départements ministériels sont concernés, comme en l'occurrence, la décision relève du Gouvernement en conseil. Ainsi, la disposition sous examen instaurerait une décision conjointe qui ne correspond pas au fonctionnement collégial du Gouvernement en conseil exigé par l'article 90 de la Constitution.

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'État demande que la disposition sous avis soit amendée pour prévoir que la convention pluriannuelle est conclue entre l'État et le Fonds.

Le Conseil d'État note que le paragraphe 1^{er} précise également que la convention pluriannuelle fixe les modalités et l'échelonnement du versement de la contribution étatique, tout en tenant compte du plan de gestion mentionné au paragraphe 2. Le Conseil d'État comprend qu'un tel plan de gestion est établi chaque année. L'annualité du plan de gestion pose un problème de chronologie. En effet, la convention pluriannuelle qui couvrira plusieurs années doit prendre en compte le plan de gestion alors que celui-ci sera établi subséquemment et chaque année.

Si le Conseil d'État comprend que des plans de gestion de liquidités annuels doivent être établis afin de pouvoir déterminer la dotation annuelle de l'État dans le cadre de la convention pluriannuelle, il considère que le libellé projeté devrait être modifié afin de mieux refléter le fait que les montants annuels à verser par l'État dans le cadre de la convention vont être déterminés sur la base du plan de gestion annuel. Le Conseil d'État propose le texte suivant :

« La détermination du montant précis de la dotation annuelle à opérer dans le cadre de la convention pluriannuelle ~~Elle tiendra~~ ~~tient~~ ~~compte des~~ ~~du~~ ~~plans~~ ~~de gestion annuels~~ visés au paragraphe 2 ~~du présent article.~~ »

Paragraphe 2

La disposition sous avis prévoit une obligation pour le Fonds de remettre, chaque année, un plan de gestion des liquidités pour l'année suivante.

Selon le Conseil d'État, la mention « [p]our chaque exercice budgétaire » apparaît superfétatoire, dans la mesure où le caractère annuel de

la transmission du plan de gestion des liquidités résulte déjà de la date butoir fixée (« au plus tard le 31 mars ») et du fait que le plan de gestion des liquidités porte sur l'exercice de l'année suivante. Le Conseil d'État suggère donc de supprimer cette mention pour prévoir à la première phrase :

« Le Fonds transmet au ministre ayant la Culture dans ses attributions et au ministre ayant les Médias dans ses attributions, au plus tard le 31 mars, un plan de gestion des liquidités pour l'exercice budgétaire de l'année suivante. »

Article 4

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, les lettres « er » sont à reprendre en exposant, pour écrire « article 1^{er} ».

À l'alinéa 2, en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire « 180 000 000 euros ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, il est indiqué d'écrire « , ci-après « ministres », », étant donné que le terme « les » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, les termes « du présent article » peuvent être supprimés, car superfétatoires.

Article 4

Les termes « produit ses effets au » sont utilisés pour prévoir une entrée en vigueur rétroactive. En revanche, dans l'hypothèse où la publication de la loi intervient avant la date mentionnée à l'article sous examen, il conviendrait d'employer la formule « entre en vigueur le ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 7 octobre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch