



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2022-2023

CS/PR

P.V. CEB 09

## Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

### Procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2023

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 10 octobre, des 21 et 28 novembre et des 5 et 19 décembre 2022
2. - Entrevue avec Monsieur le Ministre des Communications et des Médias et Madame la Ministre de la Culture au sujet du Rapport spécial de la Cour des comptes portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle  
- Désignation d'un Rapporteur
3. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, M. Gilles Roth, Mme Jessie Thill, M. Carlo Weber, M. Claude Wiseler (remplaçant Mme Octavie Modert)

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Xavier Bettel, Ministre des Communications et des Médias  
Mme Sam Tanson, Ministre de la Culture

M. Jeff Feller, Cabinet du Premier Ministre, du Ministère d'État  
M. Thierry Zeien, Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique, du Ministère d'État  
M. Jo Kox, du Ministère de la Culture

M. Noah Louis, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire  
M. Yann Flammand, Mme Christine Thinnes, de l'Administration parlementaire (Relations publiques)

\*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 10 octobre, des 21 et 28 novembre et des 5 et 19 décembre 2022**

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire approuve unanimement les projets de procès-verbal sous-rubrique.

- 2. - Entrevue avec Monsieur le Ministre des Communications et des Médias et Madame la Ministre de la Culture au sujet du Rapport spécial de la Cour des comptes portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle**
- Désignation d'un Rapporteur**

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire désigne Monsieur Dan Kersch (LSAP) en tant que rapporteur du rapport portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après FONSPA).

\*

Madame la Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, Diane Adehm (CSV), commence la réunion en résumant les antécédents du dossier relatif au FONSPA. Elle rappelle que ledit fonds a fait l'objet d'un premier audit en 2018 par l'entreprise *Value Associates* commandité par Monsieur le Ministre des Communications et des Médias, audit qui a été présenté à la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications en date du 12 novembre 2019<sup>1</sup>. Lors de cette réunion, les membres de la commission sont venus à la conclusion que 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'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel (ci-après loi du 22 septembre 2014) devrait faire l'objet de certains remaniements. Monsieur le Ministre des Communications et des Médias avait d'ailleurs rejoint la commission à ce propos. L'audit de *Value Associates*, qui s'est surtout concentré sur les mécanismes de financement du FONSPA, a ensuite été suivi d'un deuxième audit, en automne 2022, de la part de la Cour des comptes, portant sur la gouvernance et la bonne gestion financière du fonds<sup>2</sup>.

Madame Adehm rappelle que, dans le cadre des travaux relatifs au rapport de la Cour, la commission parlementaire a déjà eu une entrevue avec la Présidente du Conseil d'administration et le Directeur du FONSPA<sup>3</sup>, lors de laquelle il est de nouveau ressorti des discussions que la loi du 22 septembre 2014 devrait être modifiée. Lors de cette réunion, il a été en outre jugé opportun d'organiser une réunion avec les deux ministres de tutelle du FONSPA, à savoir Monsieur le Ministre des Communications et des Médias et Madame la Ministre de la Culture.

Suite aux mots introductifs de Madame Adehm, Monsieur Xavier Bettel, Ministre des Communications et des Médias, prend la parole pour affirmer tout d'abord que son ministère tâchera de mettre en œuvre les recommandations législatives émises par la Cour des comptes et que son ministère a justement attendu les conclusions de la Cour avant d'entamer l'élaboration d'un avant-projet de loi qui sera déposé à la Chambre des Députés encore avant le début des vacances estivales de cette année. Avant de finaliser l'avant-projet de loi, Monsieur le Ministre estime encore primordial d'échanger au préalable avec tous les acteurs issus du secteur de l'audiovisuel. Néanmoins, l'orateur souhaite d'ores et déjà profiter de la

<sup>1</sup> Voir procès-verbal de la réunion de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications du 12 novembre 2019

<sup>2</sup> Rapport spécial portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

<sup>3</sup> Voir procès-verbal de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

présente réunion pour faire part à la commission des premières pistes législatives actuellement à l'étude.

Monsieur le Ministre poursuit en soulignant qu'une réforme législative du FONSPA ne se justifie pas en raison d'éventuelles infractions (de type vol ou détournement de fonds) qui se seraient produites au niveau du fonds. En référence à une question parlementaire<sup>4</sup>, Monsieur Bettel assure que si son ministère avait connaissance d'un tel acte illégal, ce dernier aurait, sans hésiter, dénoncé les faits au parquet<sup>5</sup>. Il espère que, si d'autres personnes auraient connaissance d'une infraction qui se serait produite au sein du FONSPA, elles feraient de même. Monsieur Bettel signale, par ailleurs, ne pas avoir obtenu d'informations de la part du parquet sur les suites qu'il aimerait accorder à des faits qui lui auraient été rapportés. L'orateur indique que son ministère est bel et bien conscient qu'une réforme est de mise, puisqu'il existe des procédures et des modes de fonctionnement au sein du FONSPA qui doivent être améliorés. Telle est d'ailleurs la raison pour laquelle il avait en 2018 commandité l'audit qui a été réalisé par *Value Associates*.

L'audit de la Cour des comptes et celui de *Value Associates* porte sur la même période de contrôle, à savoir 2009 à 2018. Partant, il n'est pas étonnant que ces deux audits parviennent quasiment aux mêmes conclusions. Monsieur le Ministre affirme que depuis 2018, le FONSPA a toutefois déjà fait l'objet d'un certain nombre de changements en interne. Il précise également que des avoirs en banque du fonds, pour un montant de 73 millions d'euros<sup>6</sup>, ne sont pas des fonds disponibles mais des fonds engagés, donc promis à des entreprises pour financer des projets qui aujourd'hui n'ont pas encore été entamés voire achevés. Aujourd'hui, des pourparlers sont en cours avec l'Inspection générale des finances et le ministère des Finances pour concevoir la dotation du FONSPA de façon plus flexible.

La loi du 22 septembre 2014 a fait ses preuves durant les dernières années et l'occasion est donc venue pour faire le bilan du FONSPA et procéder à des modifications en ligne avec les réalités d'aujourd'hui. Monsieur le Ministre résume les idées actuellement en cours de discussion, tout en nuanciant que celles-ci ne sont pas entérinées et ont vocation à changer en fonction d'autres idées provenant du secteur audiovisuel qui seraient éventuellement proposées :

- La tutelle ministérielle du FONSPA continuera à être assurée par les ressorts Culture et Médias.
- Le nombre des membres du Conseil d'administration sera augmenté de trois à cinq, afin de diversifier les profils et les expertises y représentés.
- Le Conseil d'administration sera doté de plus de missions, tel que cela est actuellement le cas auprès d'autres établissements publics. Une telle approche permettra de gérer le FONSPA de manière plus efficace.
- Il n'y aura pas de changement majeur au niveau de la gestion courante du FONSPA, y inclus dans la personne du Directeur qui continuera à l'assurer. En référence au rapport de la Cour des comptes, le Ministre tient à préciser qu'à son estime, il est tout à fait usuel qu'un directeur joue un rôle prépondérant au niveau de l'établissement qu'il gère et que si le contraire était le cas, le Ministre en serait plus inquiet.

---

<sup>4</sup> Question parlementaire n°7124 de Monsieur le Député Félix Eischen sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

<sup>5</sup> Article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale : «Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant. »

<sup>6</sup> Voir le rapport spécial de la Cour des comptes portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, p. 20

- La hiérarchie du FONSPA sera éventuellement complétée par un directeur adjoint qui assistera le directeur. Cette fonction est également présente auprès d'autres établissements publics.
- L'établissement d'un règlement d'ordre intérieur, qui réglera le fonctionnement interne, les procurations, les délégations ainsi que les droits et les devoirs des agents au niveau du FONSPA sera obligatoire et devra être approuvé par les deux ministres de tutelle.
- La fonction de *compliance officer*, qui existe déjà aujourd'hui au niveau du fonds et qui a comme mission de contrôler le respect des procédures et de rapporter au Conseil d'administration, sera ancrée dans la loi.
- La gestion financière du FONSPA sera soumise à un contrôle de la part de la Cour des comptes.
- Un toilettage de la loi sera réalisé afin d'aligner les dispositions relatives aux aides financières sélectives avec la réglementation européenne en matière d'aides d'État.
- Les ministères de tutelle organiseront une sorte de workshop pour entendre les doléances de tous les acteurs issus du secteur audiovisuel.
- Le Comité de sélection continuera à assurer ses missions actuelles.

L'orateur poursuit en expliquant que le Luxembourg a réussi à développer son secteur audiovisuel de manière à pouvoir aujourd'hui profiter d'une grande renommée à l'échelle internationale. Le fait est que de nombreuses productions luxembourgeoises sont régulièrement nommées pour des prix voire ont réussi à recueillir des accolades. Il s'agit là d'un résultat remarquable au vu de la taille du pays qui est en partie attribuable aux efforts du FONSPA et aux choix effectués par le Comité de sélection.

En fin, Monsieur le Ministre se dit ouvert pour avoir un échange constructif avec les Députés et de prendre note de leurs idées éventuelles sur les modifications à apporter à la loi du 22 septembre 2014.

Suite à l'intervention de Monsieur le Ministre, Madame Sam Tanson, Ministre de la Culture, prend la parole pour affirmer que, grâce aux efforts des gouvernements successifs, le Luxembourg bénéficie aujourd'hui d'un secteur audiovisuel formidable à la lumière de la taille du pays. En fonction de l'évolution de la réglementation européenne et d'autres réalités qui se posent dans ce secteur, le cadre normatif du Luxembourg en la matière a été et continuera à être adapté au fur et à mesure. En dépit de toute critique justifiée qui peut être émise à l'égard de la gestion interne du FONSPA, il ne faut pas non plus perdre de vue que le secteur en question emploie un grand nombre d'acteurs (p.ex. 80% des intermittents du spectacle) et qu'il faut donc continuer à le soutenir puisqu'il contribue fortement à l'écosystème culturel du Luxembourg.

En ce qui concerne les aspects économiques, il échet de noter que les investissements réalisés par le FONSPA ont des retombées sur l'économie luxembourgeoise. Selon les estimations du ministère de la Culture, la moitié des fonds investis dans les œuvres cinématographiques luxembourgeoises sont bénéfiques au marché autochtone.

Madame la Ministre termine son intervention en soulignant que l'impact positif du secteur audiovisuel ne dispense pas le FONSPA de procéder à des améliorations au niveau de son fonctionnement interne et de prendre en compte les critiques qui ont été émises dans le cadre des audits. Etant donné que ledit fonds réalise ses missions avec de l'argent public, il est nécessaire qu'il n'y ait aucun doute sur sa crédibilité et sur la manière comment les dotations accordées par l'État y sont gérées. Partant et en sus des changements qui ont été faits suite au premier audit, d'autres modifications légales seront nécessaires pour prendre en compte les constats de la Cour des comptes ; il va de soi qu'une telle réforme devra aller de pair avec une consultation large des acteurs impliqués dans ce secteur.

\*

Monsieur le Député Sven Clement (Piraten) prend la parole pour clarifier tout d'abord qu'aucun membre de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire ne remet en question le succès du secteur audiovisuel du Luxembourg et que le Luxembourg peut, en effet, être fier des nombreux prix que ses productions ont pu recueillir. En référence à l'affirmation du Ministre des Communications et des Médias relative aux avoirs en banque, Monsieur Clement s'interroge toutefois sur la divergence du montant des fonds propres calculé par le FONSPA et la Cour des comptes. En effet, selon le FONSPA, des avoirs en banque de 79 millions d'euros, environ 73 millions d'euros seraient engagés et donc la différence – 6 millions d'euros – seraient donc à considérer comme des fonds propres à disposition du FONSPA. Par contre, la Cour des comptes a réalisé une simulation des fonds propres en sommant tous les résultats reportés et parvient ainsi à un chiffre s'élevant à 24 millions d'euros<sup>7</sup>. Par conséquent, on constate une différence de 18 millions d'euros entre le calcul des fonds propres de la Cour des comptes et celui du FONSPA. L'orateur ne peut que s'étonner de cet écart et du fait qu'aujourd'hui personne n'est capable de dire avec certitude quels montants sont effectivement à disposition du fonds. Au vu de ce qui précède, Monsieur Clement aimerait savoir ce qui est advenu des 18 millions d'euros manquants dans le calcul du fonds et non traçables dans ses états financiers.

Un représentant du ministère d'État prend la parole pour expliquer que ces divergences de calcul reflètent moins une mauvaise gestion des fonds, mais plutôt une divergence d'interprétation comptable entre la Cour des comptes et le réviseur d'entreprise du fonds. Les avoirs en banque constituent majoritairement des montants engagés en non libérés et les fonds propres sont des résultats d'exercice qui ont été reportés des années antérieures. En 2020, les montants engagés par le fonds ont substantiellement diminué en raison de la crise, ce qui explique aux yeux de l'orateur la différence entre le calcul des fonds propres de la Cour des comptes et celui du FONSPA. Ceci dit, l'orateur propose de fournir les explications demandées par Monsieur le Député Clement par écrit.

Monsieur Xavier Bettel, Ministre des Communications et des Médias, ajoute encore que le détail des états financiers du FONSPA sont publiés dans son rapport annuel.

Monsieur Clement précise que la Cour des comptes n'a pas contesté le fait que le FONSPA ne publie pas ses chiffres, mais a plutôt argué du fait que ledit fonds ne s'est pas conformé à l'article 14 de la loi du 22 septembre 2014 qui fixe, entre autres, que « Les comptes du Fonds sont tenus selon les règles de la comptabilité commerciale. (...) »<sup>8</sup>. Partant, les chiffres publiés dans le rapport annuel du FONSPA - chiffres qui, par ailleurs, ont été mis à disposition de la Cour pour l'établissement de son rapport - n'ont pas été établis correctement. Par ailleurs, la Cour a soulevé dans son rapport que « La loi organique du Fonds dispose que 'les comptes du Fonds sont tenus suivant les règles de la comptabilité commerciale' et donc selon la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises qui prévoit à l'article 51 b) que 'les méthodes comptables et les modes d'évaluation ne peuvent pas être modifiés d'un exercice à l'autre'. De plus, l'article 26 (3) de la même loi précise que 'les comptes annuels doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière ainsi que des résultats de l'entreprise.' »<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Voir le rapport spécial de la Cour des comptes portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, p. 19

<sup>8</sup> Article 14 de 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'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel : « Les comptes du Fonds sont tenus selon les règles de la comptabilité commerciale. L'exercice financier coïncide avec l'année civile. Avant le 30 juin de chaque année, le directeur du Fonds soumet au Conseil les comptes annuels comprenant le bilan et le compte de profits et pertes ainsi que l'annexe arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, ensemble avec son rapport d'activité et le rapport du réviseur d'entreprises agréé. Le budget annuel du Fonds est proposé au Conseil par le directeur avant le 31 décembre pour l'année qui suit. »

<sup>9</sup> Rapport spécial de la Cour des comptes portant sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, pp.18 et 19

L'orateur veut bien accepter la proposition du représentant du ministère d'État de fournir à la commission une explication par écrit et indique qu'il s'agit là d'une question cruciale à laquelle la Commission du Contrôle d'exécution budgétaire porte une grande attention.

Monsieur le Ministre répond que le réviseur d'entreprise a bel et bien validé tous les ans les comptes annuels du FONSPA. Tel que déjà annoncé et conformément au principe des quatre yeux, l'idée est qu'à l'avenir la Cour des comptes procède également à un contrôle de la gestion financière du fonds.

Madame la Présidente de la Commission, Diane Adehm (CSV), revient sur la proposition du représentant du ministère d'État et retient que ce dernier fournira à la commission une explication écrite sur la divergence de calcul des fonds propres de la Cour des comptes et du FONSPA.

Monsieur le Député Dan Kersch (LSAP) prend la parole pour accueillir favorablement l'affirmation de Monsieur le Ministre selon laquelle un projet de loi portant réforme du FONSPA sera déposé à la Chambre des Députés encore avant les vacances estivales de cette année. L'orateur rebondit ensuite sur l'idée d'entériner la fonction d'un directeur adjoint dans la loi et indique que, des discussions que la commission a eues précédemment<sup>10</sup>, la conclusion a été tirée de ne pas créer un tel précédent au vu de la taille du FONSPA. La délégation de certaines fonctions du directeur en l'absence de ce dernier peut, en effet, être réglée en interne par un agent du FONSPA.

L'orateur revient ensuite sur les constatations de Monsieur Clement sur les fonds propres et se dit étonné par la hauteur de la divergence. Tout en se réjouissant du fait que les audits de la Cour des comptes et de *Value Associates* n'ont pas révélé de quelconques infractions, il souligne qu'il y a lieu néanmoins de clarifier cette divergence et d'expliquer en détail et de façon claire ce qui est advenu des 18 millions d'euros.

Madame la Députée Nathalie Oberweis (déi Lénk) intervient pour constater que, dans son intervention, Monsieur le Ministre a surtout résumé les aspects qui aujourd'hui sont déjà une réalité au niveau du FONSPA et que le ministère envisage maintenant de régulariser par la voie législative.

Monsieur le Ministre confirme l'affirmation de Madame Oberweis et indique qu'en sus, un toilettage de la loi sera réalisé.

Madame Oberweis poursuit en indiquant que le rapport de la Cour des comptes a également soulevé un certain nombre de constats qui ont plutôt trait à des pratiques internes discutables, comme l'omission de documenter les décisions de manière adéquate et le non-respect des règles en matière de marchés publics. Après avoir cité l'affirmation du Ministre selon laquelle l'audit de la Cour est venu aux mêmes conclusions que celles de *Value Associates*, Madame Oberweis s'interroge sur ce que le Ministre a concrètement fait ces dernières années pour éviter ce type de dysfonctionnement.

Monsieur le Ministre répond que les audits de la Cour des comptes et de *Value Associates* couvrent la période de 2009 à 2018 et qu'entretemps beaucoup de changements ont déjà vu le jour au sein du FONSPA, qui répondent au gros des recommandations qui ont été émises dans le premier audit. Pour plus de détails, Monsieur le Ministre renvoie à l'entrevue qui a eu lieu le 28 novembre 2022 entre la commission parlementaire et la Présidente du Conseil d'administration et le Directeur du FONSPA<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Voir procès-verbal de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>11</sup> Voir procès-verbal de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

À la question de Madame Oberweis de savoir si Monsieur le Ministre a eu une entrevue avec le Directeur du FONSPA pour l'interroger sur les pratiques fautives qui étaient régulières et non-négligeables au sein de son établissement, le Ministre réitère que la majorité des recommandations a été mise en œuvre au sein du fonds et que, pour le reste, une modification de la loi est de mise.

En référence à l'affirmation de Monsieur le Ministre selon laquelle il serait ouvert à d'éventuelles autres propositions des Députés, Madame Oberweis tient encore à soulever qu'aujourd'hui la réglementation applicable au FONSPA permet au directeur de toucher un certain nombre d'indemnités selon les diverses fonctions que ce dernier assure au sein de son établissement. Ceci étant, l'oratrice demande au Ministre de bien vouloir veiller à réformer la loi du FONSPA de sorte à restreindre la perception de ces indemnités.

Monsieur le Ministre se dit ouvert à toute idée.

Monsieur le Député Gilles Roth (CSV) prend la parole pour demander à Monsieur le Ministre de prendre position sur le fait que la loi prévoit tout un cadre pour engager des fonctionnaires au sein du FONSPA, cadre qui aujourd'hui ne bénéficie qu'au Directeur, étant donné que le restant des agents est employé sous droit privé.

Un représentant du Ministère d'État confirme qu'aujourd'hui, seul le Directeur bénéficie du statut de fonctionnaire alors que le restant des agents du FONSPA sont engagés en tant que salariés privés. Sachant que les situations du personnel varient d'un établissement public à un autre, une analyse est en cours pour voir quel serait le cadre le plus approprié pour le FONSPA. L'orateur précise toutefois qu'il est probable que les fonctions de directeur et de directeur adjoint bénéficieront du statut de fonctionnaire.

Monsieur le Ministre renvoie à la réunion du 28 novembre 2022<sup>12</sup>, lors de laquelle la Présidente du Conseil d'administration avait amplement expliqué la situation du personnel au sein du FONSPA.

Monsieur Roth réplique que le FONSPA n'est qu'autorisé à engager et à payer des agents selon le cadre du personnel prévu par la loi. L'orateur indique qu'il n'est pas concevable de prévoir tout un cadre pour engager des fonctionnaires et qu'en fin de compte seul le Directeur puisse bénéficier de ce statut.

Un représentant du Ministère d'État indique que, conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la loi du 22 septembre 2014<sup>13</sup>, le fonds est autorisé à employer des agents sous droit privé.

Monsieur Roth répète ses propos avancés antérieurement et indique que la pratique du fonds est équivalente à la situation d'une administration publique employant uniquement des employés d'État afin de pouvoir bénéficier d'une certaine flexibilité.

Monsieur le Ministre ajoute que la Présidente du Conseil d'administration avait, lors de l'entrevue du 28 novembre avec la Commission, expliqué que : « (...) le FONSPA employait d'ores et déjà avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 22 septembre 2014 plusieurs personnes sous le statut du salarié de droit privé et qu'avec l'avènement de la prédite loi de 2014, la question du recrutement des futurs agents du FONSPA sous le statut de fonctionnaire

---

<sup>12</sup> *Ibidem*

<sup>13</sup> Article 8, paragraphe 2, de 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'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel : « (2) Le cadre prévu au présent article peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés de l'Etat, des salariés de l'Etat et des salariés engagés sous contrat de droit privé. »

s'est posée. Or, à cette époque, l'on parvint à la conclusion qu'il vaudrait mieux assurer une certaine homogénéité parmi les agents du FONSPA et de s'en tenir à un seul statut. »<sup>14</sup>.

Monsieur Roth n'accepte pas les explications citées par Monsieur le Ministre et indique qu'en poussant jusqu'au bout sa réflexion, il parvient à conclure que la pratique du fonds en matière du personnel est illégale. Il n'est pas possible de prévoir tout un cadre pour engager des fonctionnaires et finalement n'employer personne – mise à part le Directeur – dans ce cadre.

Monsieur Dan Kersch intervient pour relever que la disposition légale en question<sup>15</sup> confère au fonds une grande flexibilité au niveau de ses recrutements. Etant donné que la loi permet au fonds de recruter sous droit privé, on ne peut pas parler d'une pratique illicite. Si l'on souhaite restreindre cette flexibilité, alors il faut en tout état de cause la définir clairement dans la loi. L'orateur fait observer que cette problématique n'est pas nouvelle et qu'elle s'est par ailleurs déjà présentée au niveau de POST Luxembourg, où les syndicats avaient critiqué que ladite entité avait engagé une proportion trop importante de salariés privés. Cette pratique est également contestée par la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP) qui est d'avis qu'il faut veiller à une proportion raisonnable entre, d'une part, des recrutements d'agents sous le statut de fonctionnaire et, d'autre part, l'engagement de salariés privés.

Monsieur le Ministre affirme que les contestations avancées par Monsieur Roth prévalent non seulement pour le FONSPA, mais bien pour tous les établissements publics de manière générale.

Monsieur Roth explique que les lois organiques des autres établissements publics sont plus précises et claires que la loi du 22 septembre du 2014. Il cite notamment l'exemple de la Spuerkeess, où la loi organique prévoit que les membres du Comité de direction bénéficient du statut de fonctionnaire<sup>16</sup>.

Monsieur le Ministre consent que la loi du FONSPA n'est pas assez précise, mais que cela n'est pas une justification pour qualifier la pratique des engagements du personnel comme illégale.

Monsieur Roth indique que l'article 8, paragraphe 2, de la loi du 22 septembre 2014 indique clairement que « Le cadre (...) peut être complété (...) »<sup>17</sup>. Partant, il estime qu'il est pour du moins discutable que tous les agents soient engagés sous statut privé, à part le Directeur.

Monsieur le Ministre explique que le FONSPA existe déjà depuis longtemps et que, depuis le début, tous les agents étaient employés sous droit privé. Comme déjà expliqué par la Présidente du Conseil d'administration lors de l'entrevue avec la commission le 28 novembre 2022<sup>18</sup>, il a été jugé plus opportun de s'en tenir à un seul statut pour les agents.

---

<sup>14</sup> Voir procès-verbal de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>15</sup> Article 8, paragraphe 2, de 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'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel : « (2) Le cadre prévu au présent article peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés de l'Etat, des salariés de l'Etat et des salariés engagés sous contrat de droit privé. »

<sup>16</sup> Article 19 de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg : « Les membres du comité de direction sont nommés par arrêté grand-ducal après avis du conseil de la banque. (1) Les fonctions de directeur général, directeur général adjoint et directeur, prévues par la présente loi sont classées au grade S1 de la rubrique VI «Fonctions à indice fixe» et au grade 18 respectivement 17 de la rubrique I «Administration générale» de l'annexe A «classification des fonctions» de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. (...) »

<sup>17</sup> Article 8, paragraphe 2, de 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'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel : « (2) Le cadre prévu au présent article peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés de l'Etat, des salariés de l'Etat et des salariés engagés sous contrat de droit privé. »

<sup>18</sup> Voir procès-verbal de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022



Madame Adehm rend attentif aux travaux parlementaires relatifs à la loi du 22 septembre 2014 et cite le commentaire de l'article 8 du document de dépôt : « Il a été profité de la présente occasion pour clarifier la situation du personnel travaillant actuellement pour le Fonds, en introduisant un cadre du personnel similaire à celui d'une administration. L'article 8 prévoit donc, à côté de la carrière du directeur, les carrières de fonctionnaires nécessaires à la bonne exécution des missions du Fonds. En dehors de stagiaires, le Fonds pourra engager des agents sous le régime de l'employé de l'Etat et du salarié de l'Etat ainsi que, comme jusqu'à présent, des salariés tombant sous le champ d'application du Code du Travail »<sup>19</sup>.

Se basant sur ce que Madame Adehm vient de citer, Monsieur Roth indique qu'il n'est pas concevable que tout un cadre ait été créé en 2014 avec l'idée d'engager des fonctionnaires et que finalement jamais un agent du FONSPA n'ait pu profiter de ce statut. Au vu de ce qui précède, Monsieur Roth conclut que le fonds a systématiquement fait usage de l'exception qui lui a été conférée par la loi et que cette exception est devenue en quelque sorte la règle.

Monsieur le Ministre indique qu'il n'est pas de ses compétences de s'immiscer dans la gestion courante du FONSPA et qu'il fait confiance au Conseil d'administration dans sa politique de recrutement. L'orateur ne peut que constater que, avant la loi du 22 septembre 2014, le FONSPA n'employait que des personnes sous droit privé et qu'avec l'entrée en vigueur de cette loi, il s'est doté de la possibilité d'engager également des fonctionnaires. Si, malgré cette faculté conférée par la loi, le Conseil d'administration décide en fin de compte d'engager des agents que sous le statut privé, alors il est dans son droit de le faire.

Madame la Ministre de la Culture, Sam Tanson, prend la parole pour indiquer que le texte de la loi peut induire en erreur, mais qu'il prévoit *expressis verbis* la faculté d'employer des agents sous droit privé. Néanmoins, Madame Tanson se demande si la présente discussion avec la commission tourne autour de la question de principe de savoir ce qui est aujourd'hui acceptable comme cadre de personnel pour les établissements publics de manière générale, ou bien s'il est juste question de reformuler le texte de la loi du 22 septembre 2014 afin de l'aligner aux pratiques existantes. L'oratrice précise encore qu'au vu des missions souvent très spécifiques des établissements publics, y incluses celles du FONSPA, il est important de veiller à pouvoir recruter les profils adéquats, chose s'avérant parfois difficile si l'établissement est contraint à recruter que des personnes ayant la qualité de fonctionnaire. Madame Tanson complète ses propos en citant encore une affirmation de la Présidente du Conseil d'administration lors de la réunion du 28 novembre 2022 selon laquelle « (...) le FONSPA applique les lignes directrices en matière de rémunération qui valent pour l'administration générale de l'État et qu'à ce stade, personne n'exprima encore le souhait de changer de statut. »<sup>20</sup>.

Madame Adehm signale qu'au départ, le FONSPA faisait partie du ministère d'État et qu'ensuite il a été décidé de doter ce service d'une personne juridique à part sous forme d'un établissement public. Partant, elle demande si les agents qui ont muté vers l'établissement public nouvellement créé étaient employés sous le statut de fonctionnaire.

Un représentant du Ministère de la Culture répond qu'à l'époque seul le Directeur, qui bénéficiait déjà du statut de fonctionnaire, a été muté vers le nouvel établissement public et que tous les autres agents ont été employés par la suite sous droit privé.

Après avoir été sollicité par la Présidente de la Commission, Monsieur le Député Fernand Kartheiser (ADR) indique avoir finalement décidé de poser sa question aux Ministres par écrit.

---

<sup>19</sup> Projet de loi 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'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel, document parlementaire n°6535

<sup>20</sup> Voir procès-verbal de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

Se référant à l'affirmation de Monsieur le Ministre, selon laquelle le gros des recommandations du premier audit réalisé par *Value associates* a été mis en œuvre, Monsieur Clement demande si les ministères de tutelle ont établi un tableau de correspondance reprenant les différents changements qui ont été effectués au niveau du FONSPA par rapport aux différentes recommandations émises dans l'audit.

Monsieur le Ministre répond que son ministère tâchera d'envoyer un tel tableau à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

Monsieur Gilles Roth s'interroge ensuite sur ce que le ministère entend faire pour régulariser la situation de la Directrice adjointe du FONSPA.

À la question de Monsieur Roth, Madame Diane Adehm ajoute encore la question de savoir si, dans la mesure où le ministère envisagerait de prévoir une telle fonction dans la loi du 22 septembre 2014, il est également projeté d'engager une telle fonction sous le statut de fonctionnaire.

Un représentant du Ministère d'État répond que, pour l'instant, cette disposition n'a pas encore été élaborée, mais qu'il est en principe envisagé d'accorder au directeur adjoint le même statut que le directeur, étant donné qu'il devra lui-aussi faire l'objet d'une nomination par le Grand-Duc.

Monsieur Dan Kersch réitère que la Directrice adjointe actuellement en fonction a été nommée sans base légale aucune et que la taille du FONSPA ne justifie pas la création d'une telle fonction. Cela n'empêche évidemment pas le fonds de s'organiser en interne pour déléguer certaines compétences du directeur à quelqu'un d'autre, en son absence.

Monsieur Gilles Roth relève qu'il est illégal de nommer un fonctionnaire sans base légale, compte tenu de l'article 35 de la Constitution<sup>21</sup>.

À l'affirmation de Monsieur Roth, Monsieur le Ministre explique que la Directrice adjointe ne bénéficie actuellement pas du statut de fonctionnaire et est employée en tant que salariée privée. La Directrice adjointe ne touche pas non plus d'indemnités additionnelles en exerçant cette fonction et n'a pas le droit d'engager le fonds avec sa seule signature. Le FONSPA a désigné la personne en question, ceci encore avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 septembre 2014, afin de pouvoir s'organiser de façon adéquate en l'absence du Directeur et pour des raisons de simplification administrative.

Après que Monsieur Kersch ait appelé la commission parlementaire à se prononcer sur cette problématique, Monsieur le Ministre affirme ne pas vouloir tirer des conclusions dans le cadre de cette réunion. Il précise vouloir, dans un premier temps, échanger avec le secteur.

Monsieur Roth met encore en exergue que la décision de nommer un directeur adjoint dans un établissement d'aussi faible envergure est délicate puisque, par le passé, cette question s'est déjà posée dans des administrations publiques de taille plus importante, administrations qui aujourd'hui sont dotées d'un cadre du personnel bien plus limité.

Monsieur le Ministre propose d'attendre les conclusions tirées des échanges avec le secteur avant de débattre en commission parlementaire les différentes solutions proposées.

Madame la Ministre Sam Tanson intervient pour mettre en avant que la taille de l'établissement ne saurait être le seul argument pour trancher la question de savoir s'il y a lieu ou pas de

---

<sup>21</sup> Article 35 de la Constitution : « Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.  
Aucune fonction salariée par l'État ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. »

nommer un directeur adjoint. En effet, il existe d'autres aspects, tels que la méthodologie de travail et la répartition des tâches (par exemple en distinguant les fonctions créatives des fonctions administratives) qui peuvent justifier une telle décision.

Monsieur le Ministre indique qu'il est simplement nécessaire de prévoir une personne qui remplace le directeur et assure la gestion courante de l'établissement en son absence et, ceci, indépendamment de l'envergure du FONSPA. De savoir si cette personne devra nécessairement porter le titre de directeur adjoint n'a pas d'importance.

Monsieur le Député André Bauler (DP) pose la question de savoir s'il est suffisant de fixer les attributions du directeur dans un règlement d'ordre intérieur ou s'il ne serait pas plus opportun de les prévoir directement dans la loi. Par ailleurs, il rejoint les propos de Madame la Ministre relatifs à la nécessité de considérer d'autres arguments que ceux relatifs à la taille pour trancher la question de savoir s'il est nécessaire de créer la fonction du directeur adjoint au sein du FONSPA.

Monsieur le Ministre répond que, pour un établissement n'embauchant que 14 agents, il n'est pas nécessaire de fixer les attributions du directeur dans la loi. En effet, prévoir les devoirs et les droits du directeur dans le règlement d'ordre intérieur, qui est en plus à approuver par les ministres de tutelle et qui en assurent la responsabilité politique, devrait être suffisant.

Madame Diane Adehm rappelle que la commission a longuement débattu la problématique du règlement d'ordre intérieur du FONSPA lors de la réunion du 28 novembre 2022<sup>22</sup>. De ces discussions, l'oratrice a retenu que certains aspects seront réglés par ledit règlement, alors que d'autres seront réglés par la loi. L'oratrice rejoint les propos de Monsieur le Ministre et estime, qu'au vu de la taille du FONSPA, la réglementation de certains aspects par le règlement d'ordre intérieur devrait être tout à fait suffisant, pour autant que ledit règlement soit soumis à une validation par les ministres de tutelle. Madame Adehm précise que l'approbation du règlement d'ordre intérieur par les deux ministres de tutelle devra impérativement être fixée dans la loi.

L'oratrice revient ensuite à un autre sujet qui a été abordé lors de la réunion du 28 novembre<sup>23</sup>, à savoir la création d'une plateforme informatique pour gérer les demandes relatives aux aides financières sélectives. Elle indique que, d'après les discussions que la commission a eues avec la Présidente du Conseil d'administration et le Directeur, le fonds ne dispose d'aucun pouvoir coercitif lui permettant d'exiger l'exhaustivité des dossiers de la part des sociétés demanderesse. Partant, la volonté a été exprimée de prévoir des moyens plus contraignants par la voie législative.

Le Ministre se porte d'accord pour éventuellement inclure un tel changement dans la loi du 22 septembre 2014.

Monsieur Kersch se rallie à la proposition de Madame Adehm. À titre accessoire, il indique qu'en tant que rapporteur, il est disposé à intégrer dans son rapport relatif au FONSPA toute autre idée provenant d'un membre de la commission.

En référence à la réunion du 28 novembre 2022<sup>24</sup>, Madame Adehm demande encore si le Ministre entend régler les attributions du directeur par la voie législative ou bien par le règlement d'ordre intérieur. En effet, la Présidente du Conseil d'administration avait notamment relevé qu'en réglant les attributions du directeur par la loi, celles-ci risqueraient de

---

<sup>22</sup> Voir procès-verbal de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

<sup>23</sup> *Ibidem*

<sup>24</sup> Voir procès-verbal de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022

ne pas être suffisamment précises. À ce titre, Madame Adehm cite l'article 6 de la loi du 22 septembre 2014 réglant les attributions actuelles du directeur<sup>25</sup>.

Monsieur le Ministre indique qu'il est rare que les lois soient aussi circonstanciées. Pour ce type de situation, le détail est d'habitude réglé par un règlement d'ordre intérieur.

Monsieur Kersch signale que cette question devra être traitée concomitamment à la question relative à la création de la fonction du directeur adjoint.

Monsieur le Député Claude Wiseler (CSV) intervient pour expliciter qu'il est usuel que les lois organiques des établissements publics fixent les aspects qui devraient être réglés par le règlement d'ordre intérieur.

Monsieur le Ministre indique qu'une telle disposition sera intégrée dans la loi à modifier.

\*

À la suite de la discussion, la Présidente de la commission, Madame Diane Adehm (CSV) demande aux membres s'ils souhaitent encore convier les membres du Comité de sélection du FONSPA à une réunion, étant donné que cette idée a été mise sur la table lors de l'entrevue du 28 novembre 2022<sup>26</sup>.

La commission décide d'attendre une première ébauche du rapport par le rapporteur avant de trancher cette question.

À la demande de Madame Adehm, Monsieur le Député Guy Arendt (DP), Président de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications se porte d'accord pour organiser une réunion jointe entre sa commission et la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, du moment où un avant-projet du rapport ait été finalisé.

### **3. Divers**

Aucun point n'a été abordé sous « Divers ».

Luxembourg, le 28 février 2023

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

<sup>25</sup> Article 6 de 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'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel : « La direction et la gestion courante du Fonds sont confiées à un directeur. Il exécute les décisions du Conseil et prend les mesures nécessaires ou utiles à l'accomplissement des missions du Fonds telles que définies à l'article 2 de la présente loi.

Le directeur assure la liaison avec le Conseil et le Comité de sélection.

Le directeur est le chef hiérarchique des agents du Fonds et représente le Fonds judiciairement et extrajudiciairement. »

<sup>26</sup> Voir procès-verbal de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 novembre 2022