

Projet de loi

portant création d'un Observatoire de la culture

Avis du Conseil d'État

(10 décembre 2024)

En vertu de l'arrêté du 4 juillet 2024 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 – Nohaltegekeetscheck ».

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État en date du 24 octobre 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen entend créer par la loi un Observatoire de la culture, ci-après « Observatoire », en suivant la recommandation n° 3 du Plan de développement culturel 2018-2028 (« Kulturentwécklungsplang »), tel que publié par le Ministère de la culture. Selon les auteurs, l'importance de l'Observatoire de la culture « réside dans le fait qu'il fournit des informations, des analyses et des données essentielles pour mieux comprendre, promouvoir et soutenir la culture dans notre société. Pour ce faire, l'Observatoire rassemble des données générales et sectorielles, telles que des données relatives aux différents secteurs culturels, aux établissements culturels, aux budgets culturels, aux artistes ainsi qu'aux différents publics et leurs pratiques culturelles. Il contribue ainsi à valoriser la culture en tant que composante fondamentale de la vie artistique, sociale et économique, tout en aidant à orienter les politiques culturelles et les investissements dans le secteur culturel. »

Le Conseil d'État note que, selon l'exposé des motifs, les missions de l'Observatoire s'articulent autour de trois axes principaux : la constitution d'une base de données, l'analyse des données et l'évaluation des politiques culturelles, et enfin, la diffusion de l'information et la formulation de recommandations. Le futur Observatoire comprendra également un comité d'accompagnement scientifique, chargé de fournir un soutien statistique et méthodologique ainsi que de faciliter l'échange de données.

Le Conseil d'État constate que le projet de loi sous avis diffère considérablement des autres textes législatifs instaurant un observatoire, comme la loi modifiée du 13 mars 2018 portant création d'un Observatoire national de la qualité scolaire ou la loi du 2 mars 2021 portant création d'un Observatoire national de la santé, de sorte que le Conseil d'État s'interroge

sur la nature de l'Observatoire à créer par le projet de loi sous examen. En effet, contrairement aux textes précités, le projet de loi sous avis ne prévoit ni un cadre de personnel ni de disposition relative aux membres de l'Observatoire proprement dit. En l'espèce, seuls un coordinateur de l'Observatoire, dont l'article 4 prévoit que ce dernier « surveille l'exécution des missions de l'Observatoire, définit les stratégies et coordonne les travaux », ainsi qu'un comité d'accompagnement scientifique sont prévus par le texte en projet. Dans ce contexte, le Conseil d'État souligne que les membres de ce comité d'accompagnement scientifique, prévu à l'article 6, ne pourront en tout état de cause pas être considérés comme des membres de l'Observatoire, étant donné que ce comité, selon ledit article 6, constitue clairement un organe distinct au sein de l'Observatoire avec des missions limitées ne couvrant pas l'intégralité des attributions de l'Observatoire. Par ailleurs, le Conseil d'État se doit de constater qu'aucun élément de la loi en projet ne met en œuvre le principe de l'indépendance consacrée par l'article 3. En effet, le texte en projet reste muet sur la qualité des éventuels membres de l'Observatoire, la durée de leur mandat, ainsi que, hormis l'article 1^{er}, sur le lien entre l'Observatoire et le ministre ayant la Culture dans ses attributions. En l'absence de telles indications, la simple désignation d'un coordinateur et d'un comité d'accompagnement n'est pas de nature à laisser présumer une véritable indépendance de l'Observatoire. Finalement, le Conseil d'État note encore que la fiche financière indique que l'actuel Service des études, des statistiques et de la documentation deviendra l'Observatoire de la culture. Il estime par conséquent qu'il s'agit en l'espèce, contrairement à l'Observatoire national de la qualité scolaire et à l'Observatoire national de la santé, non pas d'une administration indépendante, mais d'un service au sein du Ministère de la culture. Le Conseil d'État donne à considérer que la création d'un service au sein du Ministère relève de la seule compétence du Gouvernement, de sorte que le législateur empiète ici sur l'organisation du Gouvernement.

Au vu de ce dernier constat, le Conseil d'État doit, en l'état actuel du texte, s'opposer formellement au projet de loi sous examen pour violation de l'article 92 de la Constitution. Si l'intention des auteurs était de créer un simple service au sein du Ministère de la culture, le texte sous examen serait à omettre dans son intégralité. Si toutefois l'intention des auteurs était de créer une administration à l'instar de l'Observatoire national de la qualité scolaire et de l'Observatoire national de la santé, il y aurait lieu de s'inspirer de ces derniers textes et d'adapter le projet de loi sous examen en fonction.

Ce n'est partant que sous réserve des considérations qui précèdent que le Conseil d'État procède à l'examen des articles.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 4

Sans observation.

Article 5

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à son avis du 30 novembre 2021¹ et se doit de relever que la partie de phrase « [e]n respect

¹ Avis du Conseil d'État n° 60.748 du 30 novembre 2021 relatif au projet de loi portant modification 1° de la loi du 13 mars 2018 portant création d'un Observatoire national de la qualité scolaire 2° de l'article 6 de la loi modifiée

des règles relatives à la transmission et au traitement des données à caractère personnel, [...] » est à omettre pour être superfétatoire, car les règles prévues par le règlement (UE) n°2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) doivent être respectées de toute manière sans que ceci doive être prévu par une disposition légale.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie encore à l'avis précité du 30 novembre 2021 et relève que, sauf disposition contraire, les informations et données recueillies ne pourront de toute manière être utilisées que pour l'exécution des missions de l'Observatoire, prévues par la loi, de sorte que le paragraphe 2 est également superfétatoire.

Article 6

L'article sous examen prévoit que la composition, les missions et les modalités ainsi que l'indemnisation des membres et experts appelés à participer aux travaux du comité d'accompagnement scientifique sont définies par règlement grand-ducal.

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.

Observations d'ordre légistique

Article 5

Il y a lieu d'insérer une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Au paragraphe 2, il convient de noter que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il y a lieu de remplacer le terme « pourront » par le terme « peuvent ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 décembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes