

Commission de la Culture

Commission des Médias et des Communications

Procès-verbal de la réunion du 26 mars 2025

Ordre du jour :

1. ***Uniquement pour les membres de la Commission de la Culture***
 - 8435 Projet de loi portant modification de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. ***Réunion jointe avec les membres de la Commission des Médias et des Communications***
 - 8303 Projet de loi portant modification 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
 - Continuation des travaux

*

Présents : Mme Barbara Agostino, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Djuna Bernard, Mme Claire Delcourt, M. Franz Fayot, Mme Françoise Kemp, Mme Mandy Minella, Mme Octavie Modert, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Jean-Paul Schaaf, membres de la Commission de la Culture

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, Mme Djuna Bernard, Mme Corinne Cahen, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Dan Hardy, M. Ricardo Marques remplaçant M. Félix Eischen, Mme Octavie Modert, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Médias et des Communications

M. Eric Thill, Ministre de la Culture

M. Dany Assua Patricio, Mme Beryl Bruck, M. Gene Kasel, du Ministère de la Culture

M. Guy Daleiden, Directeur du Fonds national de Soutien à la Production audiovisuelle (*Film Fund Luxembourg*)

M. Olivier Caudron, du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (*Film Fund Luxembourg*)

M. Thierry Zeien, du Ministère d'État, Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique

Hugo Dewar, du groupe politique démocratique - DP

M. Noah Louis, M. Tun Loutsch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum, M. Georges Engel, M. Gérard Schockmel, Mme Alexandra Schoos, membres de la Commission de la Culture

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Félix Eischen, M. Gusty Graas, Mme Paulette Lenert, M. Gérard Schockmel, M. David Wagner, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission des Médias et des Communications

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission de la Culture

*

1. *Uniquement pour les membres de la Commission de la Culture*

8435 *Projet de loi portant modification de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel*

Après une brève introduction de Monsieur le Président, la Commission de la Culture procède à l'analyse de l'avis complémentaire du Conseil d'État qui date du 11 mars 2025 relatif au projet de loi susmentionné.

Dans son avis, le Conseil d'État prend acte de la volonté des auteurs des amendements de répondre aux observations qu'il avait formulées dans son avis du 10 décembre 2024, en particulier en ce qui concerne la procédure d'inscription sur la liste des biens culturels d'intérêt patrimonial.

Le Conseil d'État salue l'abandon du renvoi général aux articles 45 à 47 de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel, au profit de l'introduction d'un dispositif procédural propre à cette nouvelle catégorie de biens, permettant ainsi de lever l'insécurité juridique précédemment relevée.

Les amendements 1 et 2 ne suscitent aucune observation.

S'agissant de l'amendement 3, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle dès lors que la procédure d'inscription est désormais explicitement définie. Il recommande toutefois de préciser, au paragraphe 5, que les conditions et effets de l'inscription renvoient aux dispositions prévues au paragraphe 6, conformément à la logique suivie à l'article 46 de la loi précitée. À cette fin, il suggère les rédactions suivantes :

- au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, deuxième phrase : « les conditions et effets de l'inscription à la liste des biens culturels d'intérêt patrimonial prévus au paragraphe 6 » ;
- au paragraphe 5, alinéa 4, première phrase : « [l]es effets de l'inscription prévus au paragraphe 6 ».

Les amendements 4 à 7 n'appellent pas de remarques.

Concernant l'amendement 8, qui prévoit une entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2025 afin de permettre la prise en charge par l'État des frais d'archéologie préventive, le Conseil d'État recommande de limiter cette rétroactivité au seul article concerné, à savoir l'article 2. Il propose, en conséquence, de reformuler l'article 15 comme suit :

« Art. 15. L'article 2 produit ses effets au 1^{er} janvier 2025. »

La commission parlementaire décide de faire siennes les observations formulées par le Conseil d'État et d'adapter le texte de loi en conséquence.

Par ailleurs, la Commission de la Culture décide de nommer Monsieur André Bauler en qualité de rapporteur du projet de loi.

Enfin, il a été convenu de retenir le modèle de base pour la répartition du temps de parole en vue du débat en séance plénière prévu la semaine suivante.

2. Réunion jointe avec les membres de la Commission des Médias et des Communications

8303 Projet de loi portant modification 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 membres de la Commission de la Culture ainsi que ceux de la Commission des Médias et des Communications poursuivent l'examen du projet de loi 8303 portant modification de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle.

Article 10

Un représentant du ministère présente aux commissions parlementaire les modifications proposées à l'article 10 nouveau du projet de loi, lequel vise les conditions d'éligibilité des œuvres aux aides financières sélectives.

Il rappelle que le projet de loi prévoit, au paragraphe 1^{er}, point 2, la suppression dans la loi à modifier d'une disposition jugée incompatible avec les règles européennes. Au point 3 du même paragraphe, les auteurs du texte ont, par voie d'amendement gouvernemental,

remplacé les termes « société de production » par « entité », afin de couvrir un spectre plus large de structures. Cette modification a déjà fait l'objet d'échanges lors de la réunion précédente.

Le paragraphe 2 prévoit que l'octroi de l'aide financière est désormais conditionné à certaines obligations, notamment des obligations de territorialisation dont le pourcentage des dépenses est déterminé par règlement grand-ducal. Le point 3 de ce paragraphe, tel que formulé dans le texte initial, subordonne l'aide à une obligation de communication envers le public. Cette disposition fut supprimée, le Conseil d'État estimant qu'elle contrevient aux règles européennes en matière d'aides d'État.

L'orateur souligne que le régime des aides d'État est strictement encadré par le droit européen, comme l'a confirmé un arrêt récent de la Cour de justice de l'Union européenne. Dès lors, il précise que le projet de loi fut adapté, par voie d'amendement gouvernemental, pour se conformer pleinement aux observations du Conseil d'État.

Monsieur le directeur du Fonds précise que la disposition supprimée au point 2 du paragraphe 1^{er} résulte d'une recommandation de l'Union européenne. Il indique qu'à l'origine, le texte prévoyait de soutenir uniquement les projets pouvant être réalisés sur le territoire de l'Union. Toutefois, dans la pratique, les producteurs luxembourgeois développent également des coproductions avec des pays tiers, tels que le Canada.

C'est pourquoi il est désormais proposé de supprimer cette restriction. Il souligne néanmoins que la réglementation européenne autorise les États membres à introduire des exigences territoriales, dans certaines limites, notamment en ce qui concerne le lieu de tournage. Ces possibilités sont encadrées par les communications officielles de la Commission européenne.

Le directeur précise que le texte actuel reprend la formulation utilisée par l'Union européenne, et que les règles concrètes seront détaillées par voie de règlement grand-ducal. Il s'agit donc d'une disposition conforme aux prescriptions européennes.

Madame Djuna Bernard soulève une question d'ordre général relative au secteur du jeu vidéo. Elle évoque les discussions tenues lors des Assises du Film, où le Gaming avait été abordé comme un nouveau champ culturel émergent

Elle s'interroge sur la manière dont ce secteur peut être soutenu au Luxembourg, en particulier sous l'angle de son financement, ainsi que sur le cadre dans lequel il pourrait être intégré.

Elle fait part des préoccupations exprimées par certains producteurs, qui redoutent que, si le soutien au Gaming relève du Fonds, cela ne crée une confusion avec les budgets dédiés au cinéma. Elle reconnaît que la question dépasse le cadre strict de l'article, mais insiste sur l'intérêt de l'aborder au sein de la Commission.

Monsieur le Président de la Commission de la Culture prend acte de cette remarque et propose d'y revenir ultérieurement au cours des travaux.

Un représentant du ministère présente aux membres des commissions parlementaires les adaptations que l'article sous rubrique entend à apporter à l'article 11 de la loi à modifier qui vise la composition et au fonctionnement du comité de sélection chargé d'évaluer l'éligibilité des demandes d'aides financières sélectives et la qualité des projets.

Il précise que le comité est désormais composé de cinq à sept membres, et que plusieurs ajustements sont introduits par le projet de loi. D'une part, une exigence nouvelle prévoit que les membres disposent d'une compétence ou d'une expérience en matière de production cinématographique et audiovisuelle, précision visant à encadrer de manière plus rigoureuse le profil des personnes appelées à siéger. D'autre part, la durée du mandat des membres externes est portée de deux à trois ans, avec la possibilité d'un renouvellement unique. Ce prolongement du mandat vise à permettre aux membres, notamment lorsqu'ils sont issus de l'étranger, de se familiariser avec les spécificités du secteur luxembourgeois, tout en assurant une rotation régulière au sein du comité.

Le représentant indique également que, conformément à un amendement gouvernemental, deux représentants du Fonds sont désormais membres de droit du comité, sans que leurs fonctions soient définies de manière fixe. Cette évolution vise à laisser davantage de latitude au Conseil d'administration du Fonds pour désigner ses représentants. En réponse à une remarque du Conseil d'État relative à un risque d'insécurité juridique, le texte fut modifié par voie d'amendement gouvernemental afin de prévoir expressément que des agents de l'État (fonctionnaires, employés ou stagiaires) dont les tâches sont en lien avec le secteur de l'audiovisuel peuvent siéger au sein du comité.

Monsieur Franz Fayot souhaite obtenir des précisions quant à la portée du critère de compétence « en matière de production cinématographique et audiovisuelle ». Il observe que cette formulation, en ajoutant spécifiquement la notion de production, pourrait restreindre le périmètre d'éligibilité des membres du comité, en excluant des profils issus d'autres branches du secteur audiovisuel (réalisation, scénarisation, critique, etc.). Il s'interroge sur l'intention du législateur : s'agit-il de cibler exclusivement des personnes issues du secteur de la production ? Il souligne que cette orientation pourrait nuire à la diversité des profils représentés au sein du comité, alors même qu'une approche plus large semblait être envisagée dans la version initiale du texte.

Monsieur le directeur du Fonds confirme que l'intention du texte est bien de privilégier les personnes ayant une connaissance concrète des mécanismes de production. Il rappelle que les aides sélectives sont accordées exclusivement à des sociétés de production, et non à des individus (réalisateurs, scénaristes, acteurs). Il estime par conséquent essentiel que les membres du comité disposent d'une compréhension solide du fonctionnement financier et opérationnel d'une production audiovisuelle. L'objectif est d'assurer que les décisions prises reposent sur une expertise technique adéquate, en particulier sur les aspects budgétaires, souvent méconnus des professionnels issus d'autres fonctions du secteur.

Monsieur Fayot relève que la précision introduite quant à la compétence en « production cinématographique et audiovisuelle » constitue une modification par rapport à la version initiale du texte. Il rappelle qu'un esprit plus ouvert semblait avoir guidé les premières discussions, notamment en vue de permettre une certaine diversité dans la composition du comité. Il comprend la logique consistant à privilégier des membres disposant d'une

connaissance des processus de production et des enjeux financiers afférents, mais il s'interroge sur l'opportunité d'écarter d'autres profils qui pourraient apporter un regard complémentaire, voire critique, sur les projets. Il souligne également que le secteur luxembourgeois de la production est relativement restreint, ce qui pourrait limiter la diversité des candidatures. Il admet néanmoins que des membres étrangers peuvent être désignés, mais attire l'attention sur le risque d'un cercle de sélection trop étroit.

Un représentant du ministère confirme que la formulation actuelle restreint effectivement le cercle des personnes éligibles à siéger au sein du comité. Il tient toutefois à préciser que cette disposition n'est pas une nouveauté introduite par le gouvernement actuel, mais qu'elle figure déjà dans les amendements proposés par le précédent exécutif. Le texte tel qu'il est présenté aujourd'hui reprend donc une orientation antérieure.

Madame Octavie Modert formule plusieurs observations et questions à propos des amendements en discussion. Elle relève tout d'abord que la mention explicite du directeur du Fonds en tant que membre du comité de sélection a été supprimée au profit d'une formulation plus générale prévoyant désormais la désignation de « deux représentants du Fonds ». Si cette nouvelle rédaction n'exclut pas que le directeur puisse toujours en faire partie, elle s'interroge néanmoins sur le motif de ce changement. Elle suppose qu'il pourrait être lié à l'amendement prévoyant que les mandats au sein du comité sont désormais limités à deux périodes de trois ans, ce qui empêcherait le directeur d'y siéger de manière continue. Elle s'inquiète dès lors de la préservation de la continuité institutionnelle et de la transmission de l'expertise du Fonds au sein du comité.

En ce qui concerne le troisième amendement, elle souhaite disposer de précisions sur la formulation selon laquelle des fonctionnaires ou agents publics peuvent être membres du comité même s'ils exercent, dans leur fonction principale, des activités ayant un lien avec le secteur audiovisuel. Elle s'interroge notamment sur la portée de cette disposition, qui pourrait soulever des questions en matière d'activités accessoires ou de compatibilité si elle visait des fonctions exercées à titre externe. Elle demande donc à mieux comprendre l'objectif exact de cette précision.

Concernant la première question, un représentant du ministère confirme que la nouvelle rédaction ne vise pas à exclure le directeur du Fonds, mais à conférer davantage de souplesse dans la composition du comité. Il précise que cette formulation permet au Conseil d'administration de désigner le directeur s'il l'estime opportun, en fonction des profils en place. Il souligne également que cette évolution tient compte du fait que le futur directeur pourrait ne pas disposer des mêmes compétences ou souhaits d'implication directe dans les travaux du comité. Par ailleurs, il rappelle que le directeur du Fonds, en tant que chef d'établissement, doit pouvoir organiser son fonctionnement interne sans obligation de siéger dans un organe chargé d'évaluer des demandes, afin de garantir l'indépendance du processus de sélection.

En ce qui concerne la durée des mandats, il précise que la limitation à deux mandats de trois ans concerne uniquement les membres externes au Fonds, ce qui permet d'assurer une certaine rotation tout en préservant une forme de continuité institutionnelle.

S'agissant enfin des agents de l'État, il indique que la disposition introduite vise à permettre, par exemple, à un fonctionnaire du ministère de la Culture ayant une expertise reconnue dans

le domaine audiovisuel, de siéger au sein du comité. Il précise que la rédaction choisie ne concerne en aucun cas des activités extérieures exercées à titre accessoire, mais bien des missions en lien direct avec les fonctions exercées dans le cadre du service public. Il s'agit ainsi de valoriser les compétences présentes dans l'administration tout en respectant le cadre légal applicable.

Monsieur André Bauler souhaite une clarification concernant l'inclusion explicite des fonctionnaires stagiaires dans la formulation retenue. Il s'interroge sur le risque que poserait la présence d'un stagiaire n'ayant pas encore achevé son parcours statutaire, notamment dans l'éventualité où celui-ci échouerait à ses examens. Il évoque la possibilité de situations conflictuelles et s'enquiert de la pratique en vigueur dans d'autres organes consultatifs.

Un représentant du ministère répond que la formulation vise à couvrir le spectre le plus large possible de profils issus de l'administration, et qu'elle a été validée par le Conseil d'État. Il ajoute que, dans l'hypothèse où un fonctionnaire stagiaire ne serait pas confirmé dans ses fonctions, il reviendrait au Conseil d'administration du Fonds de le remplacer. Cette disposition ne pose donc pas de problème juridique, tout en permettant une certaine flexibilité dans la composition du comité.

Monsieur Bauler note que cette situation est rare, mais qu'il est pertinent de la soulever. Il suggère de vérifier si des dispositions générales sur la révocabilité des membres avant l'expiration de leur mandat sont prévues dans le texte.

Madame Diane Adehm s'interroge sur la procédure de nomination des membres du comité de sélection, et en particulier sur la nécessité de consulter, préalablement à leur désignation, le directeur du Fonds ainsi que les associations représentatives du secteur audiovisuel luxembourgeois. Elle exprime des réserves quant à cette disposition, en considérant que le Conseil d'administration, en tant qu'organe de gouvernance, devrait être en mesure de procéder à ces nominations de manière autonome, sans devoir solliciter l'avis du secteur. Elle craint qu'une telle consultation n'ouvre la voie à des tensions ou à des pressions entre acteurs du secteur si certaines propositions ne sont pas retenues, ce qui pourrait porter atteinte à la sérénité du processus de nomination.

Concernant la consultation du secteur, Monsieur le directeur du Fonds rappelle que cette procédure n'a pas pour objet de lier la décision du Conseil d'administration, mais simplement de recueillir un avis consultatif. Le Conseil reste seul compétent pour la désignation des membres du comité de sélection. Il précise que cette pratique repose sur une recommandation formulée par la Cour des comptes dans un rapport antérieur, dans lequel il était reproché au Fonds de ne pas avoir suffisamment associé les parties prenantes du secteur à la désignation des membres du comité.

Il souligne que cette consultation permet notamment d'identifier, en amont, d'éventuels conflits d'intérêts, liens professionnels ou situations d'incompatibilité que le Conseil d'administration - notamment en ce qui concerne des experts internationaux - n'est pas toujours en mesure de détecter seul. Dans la pratique, les retours du secteur se sont révélés utiles et constructifs, sans pour autant remettre en cause l'indépendance du processus de décision.

Il conclut en affirmant que cette démarche vise à renforcer la transparence, la fiabilité et la crédibilité du comité de sélection, tout en maintenant l'autorité pleine et entière du Conseil d'administration dans la prise de décision finale.

Madame Adehm rappelle que la Cour des comptes a souligné, dans un précédent rapport, l'absence de documentation relative à certaines nominations au sein du comité de sélection, rendant difficile l'évaluation de la régularité de ces désignations.

Elle interroge par ailleurs le ministère sur les modalités de rémunération des membres du comité, des consultants externes et des agents du Fonds impliqués dans l'instruction des dossiers. Elle souhaite savoir si un règlement grand-ducal est prévu pour encadrer ces rémunérations. Elle demande également si, dans le cas où le directeur du Fonds serait désigné comme membre du comité de sélection, il percevrait une indemnité spécifique, ou si cette mission relèverait simplement de ses fonctions habituelles, sans rémunération supplémentaire.

Un représentant du ministère confirme que le projet de loi prévoit l'octroi de jetons de présence aux membres du comité de sélection, ainsi qu'aux agents du Fonds directement impliqués. Ces modalités, y compris les montants et les bénéficiaires, sont fixées par règlement grand-ducal. Il précise que le règlement actuellement en vigueur est celui du 4 novembre 2014, adopté sous le gouvernement Bettel-Schneider-Braz. Ce texte encadre également la rémunération éventuelle des consultants externes mobilisés pour des missions spécifiques. La question d'une indemnité pour le directeur, s'il siège au sein du comité, est donc également couverte par ce cadre réglementaire.

Article 12

Un représentant du ministère présente à la Commission les dispositions que le projet de loi vise à apporter à l'article 12 de la loi à modifier, qui définit les modalités d'attribution des aides financières sélectives ainsi que la procédure à suivre par les demandeurs. Il précise que les demandes doivent s'inscrire dans le cadre d'un appel à projets lancé par le Fonds et être accompagnées d'un ensemble de pièces justificatives listées par voie réglementaire. Cette démarche vise à garantir la conformité du dispositif avec le cadre juridique européen.

Il indique que la terminologie utilisée dans le texte évolue : le terme « société » est désormais remplacé par « entité » afin d'englober un éventail plus large de structures. En ce qui concerne les documents requis, il souligne la nécessité de distinguer les « bénéfices et coûts d'exportation, le cas échéant » des « coûts admissibles », ces derniers étant ceux que le Fonds peut effectivement prendre en compte dans le calcul de l'aide, à savoir les dépenses engagées sur le territoire luxembourgeois. À titre d'exemple, pour une production dont le budget s'élève à 6 millions d'euros, dont 2 millions sont effectivement dépensés au Luxembourg, l'aide ne pourra excéder cette part locale, même si le plafond réglementaire est plus élevé.

Monsieur Franz Fayot s'interroge sur la cohérence et la précision des documents exigés dans le cadre d'une demande. Il observe que les pièces attendues - scénario, synopsis, traitement, concept - sont de nature variable et peuvent être plus ou moins avancées sur le plan rédactionnel. Il relève également que les critères d'évaluation, tels que « l'intérêt pour le

patrimoine socio-culturel » ou « la promotion du Luxembourg à travers la stratégie de distribution », restent relativement vagues. Il souhaite savoir si une grille d'évaluation structurée, avec pondération des critères, est mise en place et si elle permet de retracer de manière transparente les fondements des décisions prises par le comité.

Un représentant du ministère confirme qu'une grille d'évaluation à points est prévue par règlement grand-ducal. Elle établit une pondération entre différents aspects du projet : culturel, financier, qualitatif, etc. Chaque membre du comité attribue une note individuelle selon cette grille. Les notes sont ensuite agrégées et communiquées au producteur avec, le cas échéant, une motivation écrite de la décision. Cette procédure vise à garantir la traçabilité et la transparence des décisions prises.

Il ajoute que cette méthode d'évaluation s'inscrit dans le prolongement des recommandations formulées par le cabinet Value Associates en 2017–2018, qui préconisent une motivation claire des décisions d'acceptation ou de refus, ce qui n'était pas systématiquement le cas auparavant.

Monsieur Jean-Paul Schaaf revient sur les dispositions prévues à l'article 9 du projet de loi, qui renvoient à un règlement grand-ducal pour fixer le pourcentage de territorialisation des dépenses audiovisuelles éligibles à une aide publique. Il observe que, dans l'article sous examen aucun élément ne semble obliger le producteur à mentionner explicitement ce pourcentage dans sa demande. Il s'interroge dès lors sur la manière dont cette information est obtenue et sur la cohérence du dispositif, notamment dans le cadre de productions coproduites avec plusieurs États.

En réponse, le directeur du Fonds rappelle que le producteur doit indiquer, lors de la soumission de son dossier, le montant de l'aide sollicitée ainsi que le budget prévisionnel global du projet. Ce montant est encadré par des plafonds réglementaires, qui varient selon les caractéristiques de la production. À titre d'exemple, pour un long-métrage réalisé par un cinéaste luxembourgeois, l'aide maximale s'élève à trois millions d'euros ; si le réalisateur n'est pas luxembourgeois, le plafond est de 1,5 million d'euros.

L'aide publique est accordée en fonction des dépenses effectivement réalisées sur le territoire luxembourgeois. Le directeur précise que le Fonds applique actuellement un ratio de territorialisation strict de 100%, ce qui signifie qu'un euro d'aide peut être octroyé pour un euro dépensé localement. Ce mode de calcul, qui respecte les marges autorisées par le cadre européen (la Commission européenne autorise un taux maximal de 160% de territorialisation), vise à garantir l'équilibre financier des coproductions internationales.

Le versement de l'aide s'effectue par tranches. La dernière tranche (20%) n'est versée qu'après vérification des dépenses réelles effectuées, sur la base des justificatifs comptables et des contrôles externes menés au niveau national et international. Si les engagements de dépenses territorialisées ne sont pas respectés, l'aide est révisée à la baisse.

Le directeur distingue ensuite deux notions complémentaires :

- Le pourcentage de territorialisation, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses effectivement réalisées au Luxembourg et le montant de l'aide sollicitée. Ce pourcentage

est plafonné à 100% par le Fonds, en deçà du maximum autorisé par la Commission européenne (160%).

- La part du producteur luxembourgeois dans le financement global du projet, qui peut inclure d'autres apports, notamment ceux de chaînes de télévision ou d'institutions partenaires. Seules les dépenses effectuées sur le territoire national ouvrent droit à l'aide du Fonds, indépendamment du niveau de participation financière globale du producteur dans le projet.

Le directeur précise enfin que l'aide est accordée exclusivement sur la base des dépenses engagées au Luxembourg, et non sur la totalité des moyens financiers réunis par le producteur. Il s'agit d'un dispositif strictement encadré, conforme aux exigences européennes, et mis en œuvre de manière rigoureuse par le Fonds.

Monsieur André Bauler interroge les représentants du ministère sur la notion de « taille de l'entité bénéficiaire », mentionnée dans le projet de loi, et souhaite savoir si cette notion correspond uniquement au personnel employé au sein de la société de production, ou si d'autres critères entrent également en ligne de compte.

Le directeur du Fonds précise que la taille ne se limite pas à un simple critère quantitatif. Dans le contexte du présent projet de loi, qui s'aligne sur les exigences européennes, la notion d'« entité juridique » remplace celle de « société de capitaux », ouvrant ainsi l'éligibilité à des structures plus variées, y compris des sociétés plus petites ou étrangères. Pour éviter que cette ouverture ne nuise au tissu économique et culturel national, les États membres sont toutefois autorisés à définir des critères permettant de protéger leur secteur audiovisuel. Les critères appliqués reposent notamment sur la valorisation d'un apport culturel national et sur une analyse de la solidité de l'entité.

Le directeur précise que si le Fonds n'a pas, jusqu'à présent, été confronté à des situations de défaillances majeures, des cas de faillites ont toutefois existé. Il est donc impératif d'évaluer les capacités de gestion et la structure financière des demandeurs, en particulier lorsque ceux-ci exploitent des structures très légères (sociétés unipersonnelles ou à effectifs réduits).

Dès lors qu'un projet peut recevoir jusqu'à trois millions d'euros de soutien public, il convient de s'assurer que l'entité bénéficiaire est capable de supporter cette charge financière et de respecter les obligations qui en découlent. Cela implique une analyse de la viabilité de la structure, de sa présence effective au Luxembourg, de son respect des normes comptables ainsi que de la nature de ses activités. L'orateur rappelle que certaines sociétés ont déjà été écartées en raison d'un ancrage local insuffisant ou d'un fonctionnement assimilable à celui d'une société boîte aux lettres.

Il précise en outre que cette vérification relève du travail du comité de sélection, qui ne se limite pas à une appréciation artistique ou culturelle du projet, mais analyse également la capacité de gestion des porteurs.

Monsieur Franz Fayot souhaite obtenir des clarifications quant à l'obligation de territorialisation des dépenses. Il demande si cette obligation concerne uniquement les montants octroyés par le Fonds ou si elle s'étend à l'ensemble du budget de production, y compris les financements provenant d'autres sources, publiques ou privées.

Le directeur du Fonds précise que l'obligation de territorialisation ne s'applique qu'aux fonds publics octroyés par le Fonds pour lesquels un mécanisme d'appariement (« matching ») est requis : toute contribution publique du Fonds suppose une dépense équivalente sur le territoire. Les supports financiers provenant d'autres partenaires, tels que des diffuseurs ou des apports propres du producteur, ne sont pas soumises à cette contrainte et peuvent être utilisées librement, notamment à l'étranger. Toutefois, il souligne que, pour bénéficier de l'aide maximale, le producteur doit démontrer que des dépenses équivalentes sont effectivement engagées au Luxembourg.

Il ajoute que les règles internes du Fonds prévoient une certaine flexibilité selon le profil du projet. Un réalisateur luxembourgeois peut bénéficier d'une marge d'appréciation plus large quant à l'affectation territoriale des dépenses, notamment lorsque le récit impose des tournages à l'étranger. À l'inverse, pour un réalisateur étranger, l'intégralité des dépenses couvertes par l'aide publique doit être engagée au Luxembourg.

Article 13

Un représentant du ministère présente les dispositions de l'article 13, qui précisent les modalités de calcul du montant de l'aide financière sélective octroyée par le Fonds. Cette disposition s'inscrit dans le cadre de la mise en conformité du droit national avec l'article 54 du Règlement (UE) n°651/2014, lequel définit les régimes d'aides compatibles avec le marché intérieur, en vertu des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ce règlement encadre notamment les types de dépenses admissibles et les intensités maximales d'aide autorisées.

Dans ce contexte, l'article sous rubrique modifie l'article 13 de la loi à modifier afin qu'elle corresponde aux exigences du droit européen et il introduit aussi un régime particulier d'aide destiné aux « œuvres audiovisuelles difficiles ». Ce régime dérogatoire, prévu par le droit de l'Union, permet de porter l'intensité de l'aide publique jusqu'à 100% des coûts admissibles, sous réserve que l'œuvre présente certaines caractéristiques spécifiques.

Le représentant rappelle que la Commission européenne recommande que les aides publiques accordées à une œuvre audiovisuelle ne dépassent pas, en principe, 60% du budget total du projet, en particulier dans le cadre des coproductions. Cette règle vise à limiter la dépendance à l'aide publique et à favoriser la viabilité économique des projets. Toutefois, une dérogation à ce plafond est admise dans le cas des œuvres qualifiées de difficiles, à condition que chaque État membre définisse les critères correspondants.

Dans ce cadre, le projet de loi introduit plusieurs critères objectifs permettant de qualifier une œuvre comme « difficile » parmi lesquels : un caractère innovant, expérimental ou exigeant sur le plan artistique ; des projets artistiquement exigeants ou peu accessibles au grand public ; des sujets ou formats atypiques, des modes de diffusion particuliers ; l'usage d'une des trois langues administratives du Grand-Duché ; la première ou deuxième œuvre d'un réalisateur ; un traitement narratif ou artistique atypique, peu propice à une large diffusion commerciale.

L'objectif est de permettre aux productions d'auteur luxembourgeoises ou artistiquement ambitieuses de bénéficier d'un soutien accru, tout en restant dans le cadre juridique fixé par l'Union européenne.

À la suite d'une observation formulée par l'Association des scénaristes, le représentant du ministère propose d'assouplir la rédaction initiale afin d'éviter que soient exclues, de manière automatique, les œuvres dont la version originale ne serait pas exprimée dans une langue administrative. Il souligne qu'une œuvre tournée dans une autre langue - tel que le portugais - pourrait également être éligible au régime des œuvres « difficiles », dès lors qu'elles présentent un lien substantiel avec le Luxembourg - qu'il soit lié à l'auteur, au sujet ou au contexte de production.

Enfin, le représentant du ministère insiste sur l'objectif central de cette disposition : renforcer le soutien aux œuvres locales ambitieuses, en leur assurant une visibilité accrue dans le dispositif de soutien public, tout en respectant la sécurité juridique et les exigences de cohérence avec le droit européen.

Les membres des commissions parlementaires relèvent que la rédaction initiale, qui limitait la qualification d'« œuvre difficile » aux seules langues administratives, ne reflète pas suffisamment la réalité linguistique et culturelle luxembourgeoise.

Les commissaires parlementaires considèrent qu'il convient de reconnaître la diversité linguistique du Luxembourg, notamment au regard de son histoire migratoire et de la pluralité des parcours individuels qui façonnent le paysage audiovisuel national. Ils soulignent que l'audiovisuel constitue un vecteur privilégié d'expression des identités multiples qui coexistent au sein de la société luxembourgeoise. Dès lors, une approche plus ouverte permettrait d'intégrer également des œuvres réalisées dans d'autres langues, à condition qu'un ancrage culturel ou artistique clair avec le Luxembourg soit établi.

Cela étant, l'usage d'une langue administrative demeure un critère pertinent, notamment lorsque l'œuvre traite spécifiquement de réalités luxembourgeoises ou s'adresse principalement à un public local. Ces œuvres, du fait de leur thématique ou de leur format, peuvent en effet se heurter à une visibilité plus restreinte à l'international, ce qui justifie un soutien public renforcé.

En conclusion, les commissions parlementaires proposent d'amender le texte dans un sens plus souple, afin que l'usage d'une langue administrative soit maintenu comme critère d'appréciation, mais non comme condition exclusive à la reconnaissance d'une œuvre comme « difficile ».

Article 14

Un représentant du ministère présente les dispositions de l'article 14 du projet de loi, lequel introduit un nouvel article 13*bis* dans la loi modifiée. Cette disposition vise à assurer la transparence des aides publiques octroyées dans le cadre du régime d'aides sélectives du Fonds.

Il précise que cette obligation découle du cadre juridique européen, lequel impose la publication de toute aide individuelle octroyée lorsque celle-ci atteint ou dépasse un seuil de 500 000 euros. Cette règle, fixée par la Commission européenne dans le cadre du contrôle des aides d'État, s'applique à l'ensemble des aides relevant du champ du Règlement (UE) n° 651/2014.

L'article 13*bis* impose ainsi la communication publique des aides financières octroyées par le Fonds, dès lors que le montant attribué à un bénéficiaire dépasse le seuil précité. Cette publication vise à garantir la traçabilité, la transparence et le contrôle démocratique de l'utilisation des fonds publics, conformément aux exigences européennes en matière de bonne gouvernance et de concurrence.

Article 15

Un représentant du ministère présente les dispositions de l'article 15 du projet de loi, qui introduit un nouvel article 13*ter* dans la loi modifiée. Ce nouvel article vise à renforcer le cadre juridique applicable au contrôle des bénéficiaires de l'aide financière sélective octroyée par le Fonds.

Il précise que cette disposition constitue une précision légale permettant de consolider la base juridique des mécanismes de contrôle actuellement en place. En pratique, les bénéficiaires de l'aide font déjà l'objet d'un contrôle régulier. Les sociétés bénéficiaires sont en principe vérifiées tous les trois ans, sur la base des dernières années d'activité. Ces vérifications sont confiées à une fiduciaire externe, spécialisée dans les audits.

L'objectif de cette nouvelle disposition est de formaliser cette pratique dans le texte légal et d'assurer une meilleure traçabilité de l'utilisation des fonds publics. Ce renforcement du cadre s'inscrit dans une volonté plus large de sécurisation des aides financières versées et de bonne gestion administrative.

Il est également rappelé que cette disposition s'applique uniquement aux aides financières sélectives, tout comme l'obligation de publication prévue à l'article 13*bis* introduit par l'article précédent du projet de loi.

Article 16

Un représentant du ministère présente les dispositions de l'article 16 du projet de loi, lequel introduit un chapitre 3*bis* dans la loi modifiée, intitulé « Aide de minimis ». Ce nouveau chapitre comprend deux articles : l'article 13*quater*, relatif au régime des aides de minimis, et l'article 13*quinquies*, qui précise les règles de cumul applicables à ces aides.

Le représentant explique que l'introduction de ce régime vise à permettre au Fonds d'attribuer des aides financières de faible montant, conformément au cadre européen applicable aux aides de minimis. Ce type d'aide s'adresse à des projets de moindre envergure ou à des initiatives expérimentales ne justifiant pas l'intervention du régime principal d'aide sélective.

Ce mécanisme vient compléter les instruments existants du Fonds, en introduisant davantage de souplesse et de proportionnalité dans l'octroi des aides, tout en respectant les plafonds et conditions fixés par le Règlement (UE) n°1407/2013 relatif aux aides de minimis.

Ce dispositif s'inspire d'un projet législatif antérieurement déposé par le précédent gouvernement et s'inscrit dans une démarche de modernisation et de diversification des modalités de soutien à la création audiovisuelle.

L'article 13^{quiquies} prévoit les modalités de cumul des aides publiques, conformément aux prescriptions du droit de l'Union européenne.

Article 17

L'article 17 du projet de loi modifie l'article 14 de la loi en vigueur afin d'y insérer une disposition supplémentaire prévoyant que les comptes du Fonds sont désormais soumis au contrôle de la Cour des comptes. Cette précision vise à renforcer la transparence financière et à assurer une surveillance externe des fonds publics alloués au secteur audiovisuel.

Un représentant du ministère indique que cette mesure répond à une recommandation émise par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. Elle permet d'instaurer une garantie supplémentaire quant à la rigueur budgétaire et à la bonne gouvernance du Fonds, en confiant à la Cour des comptes la mission de vérifier la régularité et la conformité de sa gestion comptable.

Article 18

L'article 18 du projet de loi modifie l'article 16 de la loi en vigueur afin d'y préciser les modalités relatives à la décharge des organes de gestion du Fonds. Cette question a déjà été abordée lors d'une précédente réunion.

Le texte prévoit désormais que la décharge est accordée par le Gouvernement en conseil.

Article 19

L'article 19, introduit par voie d'amendement gouvernemental, insère un nouvel article 16^{bis} dans la loi à modifier. Il vise à encadrer la convention pluriannuelle conclue entre l'État et le Fonds.

Cette disposition a déjà été évoquée brièvement lors d'une précédente réunion. Elle s'inspire de dispositifs similaires introduits dans d'autres textes relatifs aux établissements publics culturels, notamment celui concernant « Kultur | lx », où ce type de convention a été prévu pour la première fois.

La convention pluriannuelle, conclue pour une durée de quatre ans, est approuvée par le Conseil d'administration du Fonds. Elle définit le cadre de coopération entre l'établissement public et son autorité de tutelle, notamment les missions confiées, les objectifs à atteindre et les moyens mis à disposition. Elle constitue également la base sur laquelle le Fonds élabore son programme de travail annuel.

L'introduction d'un tel mécanisme vise à renforcer la clarté des relations institutionnelles et à offrir à l'établissement une plus grande prévisibilité, en particulier sur le plan des dotations budgétaires.

En réponse à une demande de Monsieur André Bauler concernant des exemples concrets d'indicateurs de performance susceptibles d'être intégrés dans la convention pluriannuelle entre l'État et le Fonds, un représentant du ministère indique que la première convention est en cours d'élaboration, en collaboration avec l'Inspection générale des finances (IGF) et l'établissement public « Kultur | lx », qui a servi de modèle en la matière.

Il précise que les indicateurs ne sont pas encore définis à ce stade, mais qu'ils s'inscriront dans le cadre méthodologique des critères dits « SMART ». Ces critères, couramment utilisés en matière de gestion publique, visent à assurer la clarté et l'efficacité des objectifs fixés. Les indicateurs retenus devront ainsi être spécifiques, mesurables, atteignables, pertinents et définis dans le temps ?

Article 20

L'article 20 du projet de loi modifie l'article 31 de la loi à modifier, relatif aux dispositions transitoires. Il est prévu d'y insérer une période transitoire spécifique pour les fonctionnaires actuellement en poste au sein du Fonds. Cette disposition vise à permettre aux agents bénéficiant du statut de la fonction publique de conserver ce statut aussi longtemps qu'ils n'ont pas formellement mis fin à leurs fonctions auprès de l'État, afin d'assurer la continuité de leurs droits.

Les membres des commissions parlementaires décident, à des fins de clarté et de cohérence rédactionnelle, de regrouper l'ensemble des dispositions transitoires au sein d'un seul et même article, en lieu et place des deux articles distincts initialement prévus.

Article 21

Cet article précise que la loi n'entrera en vigueur que six mois après sa publication au Mémorial. Ce délai vise à permettre au Fonds de disposer du temps nécessaire pour adapter son organisation administrative et ses procédures internes aux nouvelles règles instaurées par la réforme.

Échange de vues

Madame Diane Adehm soulève quelques questions. Elle revient d'abord sur le statut contractuel du personnel du Fonds, tel que prévu par la réforme. Elle rappelle que les agents seront désormais engagés sous contrat de droit privé. À cet égard, elle souhaite savoir s'il existe un cadre de rémunération formalisé, comparable à une grille salariale, ou si les salaires sont fixés librement. Elle demande également quelle instance est compétente pour déterminer le niveau de rémunération.

Elle poursuit en évoquant les aides financières sélectives, notant que le rapport de la Cour des comptes mentionnait qu'elles pouvaient, dans certains cas, faire l'objet d'un remboursement

par les producteurs. Elle souhaite savoir si ce mécanisme est toujours d'actualité, et dans quelles conditions un remboursement serait exigé.

Enfin, elle s'interroge sur le niveau élevé des avoirs comptabilisés par le Fonds, et demande des précisions sur leur nature et leur traitement.

S'agissant des avoirs financiers, le directeur du Fonds précise que ceux-ci s'élèvent actuellement à environ 70 à 80 millions d'euros. Il ne s'agit toutefois pas de « réserves » disponibles, mais de montants engagés, correspondant à des aides déjà attribuées, bien que non encore intégralement versées. Une fois qu'un projet est approuvé par le comité de sélection, les crédits sont réservés budgétairement, mais les paiements sont effectués par tranches, sur plusieurs années, en fonction de l'avancement du projet. Cela conduit à une accumulation temporaire sur les comptes bancaires du fonds.

Il indique que cette situation est régulièrement portée à la connaissance de l'Inspection générale des finances et du ministère des Finances, et qu'un projet de loi de financement pluriannuel est en cours d'élaboration pour encadrer ces flux. Un avis externe (Value Associates) avait par ailleurs déjà souligné que ces avoirs ne pouvaient être mobilisés une seconde fois.

En ce qui concerne le remboursement des aides, le directeur rappelle qu'avant la réforme du mécanisme fiscal, aucun remboursement n'était exigé. Depuis la mise en place du système de soutien direct, les règles ont été modifiées : si un producteur génère des bénéfices grâce à une œuvre soutenue, ces fonds doivent être versés au Fonds, mais peuvent ensuite être réutilisés, sous condition, dans le cadre d'une nouvelle production. Le producteur ne peut les affecter à d'autres usages et doit en faire la demande préalable.

Il observe toutefois que, compte tenu du fonctionnement du marché du cinéma européen, les retours financiers restent marginaux, ce qui justifie le recours à un soutien public. Le Fonds reste néanmoins attentif aux recettes générées, et applique un mécanisme de récupération proportionnelle aux montants alloués.

Enfin, s'agissant de la rémunération du personnel sous statut privé, il précise que la fixation des salaires relève de la compétence du Conseil d'administration, qui établit les modalités contractuelles et les conditions de rémunération.

Le Directeur du Fonds saisit l'occasion pour répondre à une question antérieure de Madame Djuna Bernard relative au soutien public au secteur du jeu vidéo. Il confirme que le Gaming constitue un domaine en pleine expansion, suivi avec attention tant par le ministère de la Culture que par le Fonds. Toutefois, il précise qu'à ce jour, le secteur du jeu vidéo ne relève pas du champ d'application du règlement général d'exemption par catégorie (General Block Exemption Regulation), ce qui empêche encore son éligibilité aux aides financières sélectives prévues par le droit national.

Néanmoins, un mécanisme de soutien existe déjà sous la forme d'un appel à projets dédié au prototypage, doté d'une enveloppe de 50 000 euros, récemment augmentée afin d'accompagner le développement de ce secteur. Par ailleurs, si le projet de loi en discussion

est adopté, le soutien au Gaming pourrait être envisagé dans le cadre du régime des aides de minimis prévu par les nouvelles dispositions.

Il précise enfin que le Fonds reste attentif aux évolutions du cadre juridique européen et se tient prêt à ajuster son dispositif si les conditions réglementaires le permettent à l'avenir.

Madame Bernard suggère qu'il serait opportun d'anticiper dès à présent l'ouverture future du cadre européen en prévoyant une base juridique suffisamment souple dans la loi, afin d'éviter de devoir y revenir à brève échéance. Elle souligne que le secteur du Gaming est en mouvement et qu'une révision européenne du cadre d'aides semble probable à moyen terme. En conséquence, elle invite à réfléchir à une architecture législative qui permette d'accompagner cette évolution sans qu'il soit nécessaire de réviser à nouveau la loi.

Un représentant du ministère rappelle qu'il s'agit d'abord d'un choix d'ordre politique. Il souligne qu'en cas d'extension des compétences du Fonds au soutien du Gaming, il conviendra de veiller à ce que ces nouvelles aides ne soient pas financées au détriment des autres types de projets audiovisuels. Une telle extension nécessiterait, le cas échéant, une augmentation des dotations budgétaires allouées au Fonds, ce qui n'est pas prévu dans le budget actuellement voté par la Chambre.

Les membres des commissions parlementaires approuvent la proposition du Président de la Commission de la Culture relative à la procédure d'adoption des amendements. Ce dernier suggère que les modifications discutées soient formellement reprises dans un courrier circulaire, permettant ainsi aux membres de les valider par écrit. Une fois approuvés, les amendements pourront être transmis au Conseil d'État pour avis.

Procès-verbal approuvé et certifié exact