

## Commission de la Culture

### Commission des Médias et des Communications

#### Procès-verbal de la réunion du 12 mars 2025

##### Ordre du jour :

- 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
- Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du texte amendé (amendements gouvernementaux)
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  - Examen d'avis d'autres entités concernées
  - Présentation et adoption d'amendements parlementaires

\*

Présents : Mme Barbara Agostino, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, M. Gilles Baum (remplaçant Mme Mandy Minella), M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Claire Delcourt, M. Georges Engel, M. Paul Galles (remplaçant Mme Nathalie Morgenthaler), Mme Françoise Kemp, Mme Octavie Modert, M. Jean-Paul Schaaf, M. Gérard Schockmel, membres de la Commission de la Culture

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, Mme Djuna Bernard, Mme Corinne Cahen, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gusty Graas, M. Dan Hardy, Mme Paulette Lenert, M. Ricardo Marques (remplaçant M. Félix Eischen), Mme Octavie Modert, M. Gérard Schockmel, membres de la Commission des Médias et des Communications

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Eric Thill, Ministre de la Culture

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

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

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)

Hugo. Dewar, du groupe politique démocratique - DP

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

Excusés : M. Franz Fayot, Mme Mandy Minella, Mme Nathalie Morgenthaler, Mme Alexandra Schoos, membres de la Commission de la Culture

M. Félix Eischen, M. David Wagner, M. Michel Wolter, M. Laurent Zeimet,  
membres de la Commission des Médias et des Communications

\*

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

六

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

Monsieur André Bauler (DP), Président de la Commission de la Culture, ouvre la réunion jointe des Commissions de la Culture et des Médias et des Communications, consacrée à l'examen du projet de loi n° 8303 portant modification de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (Filmfong).

### *Désignation d'un rapporteur*

Les membres des Commissions de la Culture, des Médias et des Communications désignent Monsieur André Bauler en qualité de rapporteur sur le projet de loi susmentionné.

## *Présentation du texte amendé (amendements gouvernementaux) et examen des avis*

Monsieur le Président rappelle que la Commission de l'exécution budgétaire avait, le 9 décembre 2019, chargé la Cour des comptes d'un rapport sur la gouvernance et le contrôle financier du Filmfong. Ce rapport, publié le 3 octobre 2022, a conduit au dépôt du projet de loi le 29 août 2023. Le Conseil d'État a rendu ses avis les 22 décembre 2023 et 22 octobre 2024, à la suite des amendements gouvernementaux du 30 juillet 2024.

Monsieur le Ministre remercie les présidents et les membres des deux commissions pour leur accueil et présente la délégation l'accompagnant, composée notamment de représentants du Film Fund Luxembourg et du Ministère de la Culture.

Il rappelle que le projet de loi n° 8303, déposé par le précédent gouvernement, poursuit trois objectifs principaux :

- l'adaptation du cadre national aux règles européennes en matière d'aides financières à la production audiovisuelle ;
- la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes et de la Commission de l'exécution budgétaire ;
- l'introduction d'une aide "de minimis" destinée à soutenir les projets audiovisuels innovants et de plus petite envergure.

Monsieur le Ministre précise que le texte intègre les recommandations relatives à la gouvernance du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, notamment :

- l'augmentation du nombre de membres du conseil d'administration de trois à cinq ;
- la création d'un poste de "Compliance Officer" ;
- la modification du mandat du comité de sélection (porté à trois ans, renouvelable une fois) ;
- et la soumission des comptes du Fonds à la Cour des comptes.

Il souligne que le projet s'inscrit dans la volonté gouvernementale, réaffirmée dans le programme de coalition, de renforcer la compétitivité de la filière audiovisuelle nationale et de garantir la cohérence de sa gouvernance avec celle des autres établissements publics culturels.

Les amendements gouvernementaux visent principalement à harmoniser le cadre juridique du Film Fund avec celui des autres établissements culturels, à préciser les compétences du conseil d'administration (notamment en matière de nomination du directeur et d'approbation des conventions avec l'État), à adapter la représentation légale, à instaurer une convention pluriannuelle entre le Fonds et sa tutelle, et à supprimer les dispositions devenues obsolètes relatives aux emprunts.

Monsieur le Ministre conclut en proposant d'examiner ensuite les amendements gouvernementaux dans le détail.

Un échange a lieu entre les membres de la commission parlementaire et les représentants du ministère au sujet de la poursuite des travaux. Plusieurs intervenants ont souligné que le projet de loi n'avait pas encore été présenté en détail à la Commission et ont exprimé le souhait de procéder à une analyse complète du texte avant tout examen des amendements.

À l'issue de la discussion, il a été décidé de ne pas se limiter à l'étude des seuls amendements gouvernementaux, mais d'examiner le texte coordonné dans son intégralité, tel qu'il a été soumis au Conseil d'État avec les amendements gouvernementaux du 30 juillet 2024.

#### *Article 1<sup>er</sup>*

Cet article est inséré par voie d'amendement parlementaire dans le texte de loi. Lors de l'examen du projet de loi, il est apparu, dans un souci de cohérence et de symétrie rédactionnelle, qu'il convenait de modifier le libellé de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 septembre 2014. En effet, cet article fait actuellement référence à un membre du Gouvernement ayant le secteur audiovisuel dans ses attributions, tandis que les amendements gouvernementaux introduisent la désignation du même membre du Gouvernement comme étant chargé des médias.

Afin d'éviter toute confusion interprétative ou insécurité juridique, il est proposé d'harmoniser la terminologie en retenant l'expression « des Médias » pour désigner le ministre exerçant, conjointement avec le ministre ayant la Culture dans ses attributions, la co-tutelle du Fonds.

Cette formulation correspond en outre à la désignation officielle des compétences ministérielles telle qu'elle figure à l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé par l'arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 portant approbation et publication dudit règlement.

## Article 2

Par voie d'amendement gouvernemental qui date du 30 juillet 2024, faisant suite à la proposition du Conseil d'État y relative, un nouvel article fut introduit dans le projet de loi ayant pour objet de préciser à l'article 2, point 3, de la loi du 22 septembre 2014 que l'attribution des aides de minimis prévues par le nouveau chapitre 3bis fait partie des missions du Fonds.

Dans son premier avis complémentaire, le Conseil d'État prend acte du fait que l'article sous examen reprend l'une de ses propositions rédactionnelles et indique ne pas formuler d'observation à son égard.

## Article 3

Cet article remplace le libellé de l'article 3 de la loi du 22 septembre 2014 par une nouvelle disposition dans l'objectif d'harmoniser les attributions du conseil d'administration avec celles de nombreux autres établissements publics, tels que le « Média de service public 100,7 », l'« Espace culturel des Rotondes », le « Théâtre National du Luxembourg » ou encore le « Trois C-L- Maison pour la Danse ».

Il également prévu que le conseil d'administration approuve les partenariats entre le Fonds et d'autres structures ainsi que les modèles de conventions. De plus, le conseil d'administration arrête les appels à projets à lancer par le Fonds de même que les procédures à suivre en matière de marchés publics. Ces attributions, relevant de la politique générale du Fonds, font désormais formellement partie intégrante des prérogatives du conseil d'administration.

En modifiant l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article à modifier énumérant les attributions concrètes du conseil d'administration, les auteurs ont fait, à l'exception de deux des attributions énumérées, le choix de l'exhaustivité et de la précision, choix qui répond à l'exigence de précision découlant de l'article 129 de la Constitution, qui érige l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics en matière réservée à la loi.

### Point 3° initial

Le libellé initial de l'article, sous le point 3 initial, prévoyait également que le conseil d'administration pourrait décider des emprunts à contracter toutefois ce point fut supprimé par voie d'amendement gouvernemental vu que le Fonds a pour mission de mettre en œuvre la politique de soutien au secteur de la production audiovisuelle du Gouvernement notamment à l'aide des contributions financières annuelles provenant du budget des recettes et des dépenses de l'État. Le Fonds ne devrait dès lors, en principe, pas être contraint de faire appel à des emprunts. Il faut également tenir compte du fait que l'État bénéficie en principe de conditions bancaires plus avantageuses pour des emprunts que les établissements publics. En plus, il est à noter que le Fonds n'a jamais fait appel à des emprunts bancaires depuis sa création.

Les points subséquents sont renumérotés.

### Point 5° nouveau

En ce qui concerne le point 5° initial, qui prévoyait entre autres, que le conseil d'administration adopte les conditions et modalités de rémunération « des agents du Fonds », ceci sans autre précision, le conseil d'état émet une opposition formelle car à la lecture du texte dans a version initiale le Conseil d'État comprend que le cadre du personnel du Fonds est composé de fonctionnaires de l'État, d'employés de l'État, de salariés de l'État ainsi que de salariés engagés sous contrat de droit privé. Étant donné que les conditions et modalités de rémunération des fonctionnaires, employés et salariés de l'État sont respectivement réglées par différentes lois et par la convention collective des salariés de l'État, il y a lieu, sous peine d'opposition formelle dans cette matière réservée à la loi, de préciser que le conseil d'administration peut uniquement adopter les conditions et modalités de rémunération des « salariés du Fonds engagés sous contrat de droit privé ».

Le Conseil d'État émet une opposition formelle à l'égard du point 5° de l'article 3 à modifier et a demandé à ce qu'il soit précisé que le conseil d'administration peut uniquement adopter les conditions et les modalités de rémunération des « salariés du Fonds engagés sous contrat de droit privé ». En raison des modifications proposées à l'article 7 (ancien article 4) de la loi en projet à travers l'amendement 7 ayant pour objet de soumettre l'intégralité du cadre du personnel au régime de droit privé, l'opposition formelle du Conseil d'État devient sans objet.

Par voie d'amendement gouvernemental, le point 5° nouveau, point 6° initial, est modifié, par parallélisme au libellé de l'article 6 du texte de loi sous rubrique qui prévoit de conférer la prérogative d'engager et de licencier le directeur au conseil d'administration. En égard à cette nouvelle prérogative, il est aussi précisé, à l'instar ce qui est le cas dans les autres établissements publics « culturels », que le conseil d'administration est également habilité à engager et licencier le personnel dirigeant. En cas d'absence temporaire du directeur, l'amendement proposé garantit la continuité de la gouvernance et assure que les décisions cruciales concernant le personnel dirigeant puissent être prises sans interruption.

Dans son avis complémentaire qui date du 2 octobre 2024, le Conseil d'État note que les auteurs des amendements n'ont, sauf pour la renumérotation, pas procédé à une modification du point 5° initial en question, mais constate que, à travers la modification proposée par l'amendement 7, l'article 8 de la loi à modifier prévoit dorénavant que le personnel du Fonds est engagé exclusivement sous le régime du droit privé. À la lecture du commentaire de l'amendement 7, le Conseil d'État comprend que seul le directeur du Fonds revêt le statut de fonctionnaire. Étant donné que l'article 20 de la loi en projet prévoit que « [l]es agents du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle engagés comme fonctionnaires ou employés de l'État avant l'entrée en vigueur de la présente loi et actuellement en service auprès de l'établissement restent soumis au régime de droit public jusqu'au moment de la cessation de leurs fonctions », le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée, mais souligne que le conseil d'administration ne pourra donc pas fixer les conditions et modalités de la rémunération du directeur du Fonds.

Nouveau point 10°

Par voie d'amendement gouvernemental, il fut inséré un nouveau point 10 qui prévoit que les conventions à conclure avec l'État sont approuvées par le conseil d'administration – cette disposition aligne le cadre légal du Fonds à celui des autres établissements publics « culturels ».

Afin de faire droit à une observation émise par le Conseil d'État dans son avis complémentaire qui date du 2 octobre 2024, la commission parlementaire décide de modifier le libellé dudit point en faisant référence à l'article 16bis et en utilisant un libellé qui est analogique à celui de la loi du 16 décembre 2022 portant création d'un établissement public nommé « Kultur | Ix – Arts Council Luxembourg ».

#### Point 14° nouveau

Par ailleurs, le point 14° prévoit que le conseil d'administration « arrête les procédures à suivre en matière de marchés publics ». Selon le Conseil d'État, le libellé choisi est équivoque et pourrait être interprété comme permettant au conseil d'administration de déroger aux dispositions de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics et à son règlement d'exécution du même jour. Afin d'éviter tout risque, le Conseil d'État propose de préciser le point 14° en prévoyant que le conseil d'administration « établit la politique d'achat et les procédures internes » pour la passation des marchés publics.

En ce qui concerne le point 14°, qui a trait aux marchés publics, son libellé est précisé dans le sens préconisé par le Conseil d'État afin de faire droit aux observations de la Haute Corporation par voie d'amendement gouvernemental.

#### Alinéas 2 et 3

En outre, les alinéas 3 et 4 de la disposition sous avis prévoient les conditions d'approbation de certaines décisions à prendre par le conseil d'administration.

Le Conseil d'État note que les modalités d'approbation ainsi définies sont différentes de celles actuellement prévues par le dispositif en vigueur qui ne prévoit qu'une approbation gouvernementale des comptes au moyen de l'octroi de la décharge au conseil d'administration et une approbation spéciale de l'organigramme.

Dorénavant, le Gouvernement en conseil approuvera la décision d'arrêter les comptes annuels et la décision de contracter un emprunt, ce qui est en phase avec le règlement interne du Gouvernement, approuvé par arrêté grand-ducal du 1er juillet 2023, qui dispose en son article 10 que « [s]ont délibérées en Conseil [...] les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements ».

À l'endroit de l'alinéa 3, les dispositions ayant trait aux approbations ministérielles sont adaptées par voie d'amendement gouvernemental conformément aux modifications précitées.

Dans son premier avis complémentaire, le Conseil d'État constate que le libellé amendé reprend l'une de ses propositions et ne soulève, à ce titre, pas d'observation. Concernant l'alinéa 2, point 5°, le Conseil d'État relève que, bien que le texte n'ait pas été modifié en substance, l'amendement 7 introduit désormais explicitement que le personnel du Fonds est engagé exclusivement sous contrat de droit privé, à l'exception du directeur. Dans ces conditions, et au vu des dispositions transitoires prévues à l'article 20, le Conseil d'État lève son opposition formelle, tout en rappelant que le conseil d'administration ne pourra fixer les modalités de rémunération que pour les salariés de droit privé, et non pour le directeur.

S'agissant du point 10°, il recommande de préciser, en cohérence avec l'article 16bis et par analogie avec la loi du 16 décembre 2022 relative à « Kultur | Ix », que le conseil d'administration « approuve la convention pluriannuelle visée à l'article 16bis et les autres conventions à conclure avec l'État ».

Enfin, le Conseil d'État relève plusieurs incohérences dans les renvois internes aux alinéas 3 et 4, en raison de la suppression et de la renumérotation de certains points. Il indique pouvoir marquer son accord avec une rectification formelle de ces références.

Ainsi, le Conseil d'État remarque qu'à l'alinéa 3 les références aux décisions qui sont soumises pour approbation au Gouvernement en conseil n'ont pas été adaptées suite aux modifications proposées. En effet, le point 3° initial, auquel il est fait référence, a été supprimé par voie

d'amendement, de sorte que la référence est faite dorénavant au point 4° initial, devenu le point 3°, ce qui, de l'avis du Conseil d'État, n'est pas l'intention des auteurs.

Il en est de même à l'alinéa 4 où les renvois aux points sont également à revoir.

En faisant sienne les observations du Conseil d'État, la commission parlementaire décide de modifier le libellé sous rubrique en y ajoutant les bonnes références.

### Discussion

Monsieur André Bauler souhaite obtenir des précisions concernant la modification introduite par les amendements gouvernementaux, relevant que la nouvelle rédaction de l'article concerné ne prévoit plus la soumission au Conseil de Gouvernement des décisions visées aux points deux et trois, comme cela figurait dans la version initiale du texte, mais confie désormais l'approbation du point trois au Ministre de tutelle.

Il demande à cet égard si cette modification résulte d'une observation du Conseil d'État ou d'un choix délibéré du Gouvernement.

Un représentant du ministère explique qu'il s'agit d'une erreur matérielle due à la renumérotation des dispositions. En effet, la suppression du point relatif aux emprunts a entraîné un décalage dans la numérotation des articles, sans que la référence correspondante ait été ajustée. Il précise qu'il ne s'agit donc d'aucune modification de fond quant à la répartition des compétences entre le Conseil de Gouvernement et le Ministre, mais d'une simple correction technique devant être rectifiée dans la version définitive du texte.

### *Article 4*

L'article sous rubrique vise à modifier l'article 4 de la loi du 22 septembre 2014 pour modifier les règles entourant la composition du conseil d'administration.

Il est prévu de porter le nombre d'administrateurs de trois à cinq. Cette augmentation du nombre de membres du Conseil se justifie par la volonté de créer un cadre de gouvernance dynamique et apte à permettre une diversité des profils, entre autres, à travers la représentation des ministères de tutelle du Fonds.

Les membres du conseil d'administration ne seront plus nommés et révoqués par arrêté grand-ducal, mais par le Gouvernement en conseil. De plus, il doit être veillé à une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition du conseil d'administration.

Dans son avis, le Conseil d'État relève que d'autres dispositions précisent que le conseil d'administration comprend un président. Le dispositif sous avis prévoit que le conseil d'administration « est présidé par le membre désigné par le ministre ayant dans ses attributions le secteur audiovisuel ». Suivant l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article à modifier, ledit ministre propose deux membres du conseil d'administration. Le Conseil d'État comprend donc qu'il appartiendra au ministre de désigner formellement lequel des deux membres qu'il propose aura la charge de la présidence.

L'article sous rubrique fut modifié par voie d'amendement gouvernemental qui ajoute une nouvelle lettre au point 2° qui prévoit que le conseil d'administration représente le Fonds « judiciairement et extrajudiciairement ».

Ainsi, l'amendement sous rubrique prévoit un transfert du pouvoir de représentation juridique du directeur au président du conseil d'administration à travers une modification des articles 4 et 6 de la loi du 22 septembre 2014.

En effet la loi du 22 septembre 2014 prévoit actuellement en son article 6 que le directeur représente le Fonds « judiciairement et extrajudiciairement », mais dans la grande majorité des établissements publics (dont également les établissements publics placés sous la tutelle du ministre ayant la Culture dans ses attributions), cette prérogative appartient au président du conseil d'administration, voire au conseil d'administration, qui représente l'établissement public dans tous les actes publics et privés.

Dans la plupart des cas, le règlement d'ordre intérieur de l'établissement public détermine alors les pouvoirs de signature et de délégation conférés au directeur.

L'article sous rubrique fut encore une fois modifié à deux endroits par voie d'amendement parlementaire :

La commission parlementaire décide d'amender le libellé du point 1°, lettre c), en vue de modifier la formulation de la disposition en cause afin de l'aligner sur la terminologie employée dans les lois organiques régissant d'autres établissements publics culturels relevant du ministre ayant la Culture dans ses attributions. Cette modification s'inscrit dans une volonté de cohérence normative et de lisibilité du cadre législatif, les textes adoptés depuis 2022 pour des institutions telles que le Casino Luxembourg - Forum d'art contemporain, l'Espace culturel des Rotondes, le Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean ou le Théâtre National du Luxembourg faisant usage d'une rédaction analogue.

Au point 2° est inséré une nouvelle lettre b), le libellé amendé du point 2° s'inscrit dans la même logique que celle de l'article 1<sup>er</sup>, à savoir une harmonisation terminologique afin d'harmoniser la terminologie employée dans le texte de loi . Cette adaptation vise également à faire correspondre cette désignation aux compétences ministérielles officielles telles que prévues à l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé par l'arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023.

### Discussion

Monsieur Marc Baum (déi Lenk) exprime plusieurs interrogations relatives au contenu du projet de loi. Il relève, en premier lieu, que le texte prévoit désormais que l'ensemble du personnel du Fonds sera recruté sous contrat de droit privé, alors que la législation actuelle mentionne encore des postes de fonctionnaires et d'employés publics. Il estime qu'au regard de la nature régaliennes des missions du Fonds – notamment la gestion et la répartition de fonds publics – il serait opportun d'envisager une formule mixte permettant de recruter, selon les besoins, tant des agents de droit public que des employés de droit privé, plutôt que de restreindre entièrement le statut du personnel au droit privé.

En second lieu, il interroge Monsieur le Ministre sur l'introduction d'une convention pluriannuelle entre le Fonds et la tutelle, soulignant le risque éventuel d'une contradiction avec les principes d'unicité et d'annualité budgétaires, désormais inscrits dans la Constitution.

En réponse, Monsieur le Ministre reconnaît la spécificité des remarques formulées, mais confirme la volonté du Gouvernement de maintenir le choix d'un régime contractuel de droit privé, dans une logique d'harmonisation avec les autres établissements publics culturels. Cette

évolution vise, selon lui, à accroître la flexibilité de gestion, à diversifier les profils de recrutement, et à renforcer l'attractivité du Fonds, notamment à l'égard de talents internationaux.

S'agissant de la convention pluriannuelle, il précise qu'il s'agit d'un instrument de planification sur quatre ans, destiné à structurer la relation entre le ministère de tutelle et l'établissement, et à renforcer la visibilité et la prévisibilité budgétaires. Cette approche, déjà appliquée au nouvel établissement culturel créé en 2022 (Kultur-LX), sera progressivement étendue aux autres établissements publics relevant du secteur culturel, dans un souci de cohérence et de bonne gouvernance.

Madame Diane Adehm (CSV) revient sur la différence entre la version initiale du projet de loi et celle actuellement soumise aux deux commissions parlementaires.

Elle rappelle que, dans le texte d'origine, le commentaire de l'article 4 prévoyait que le personnel du Fonds pouvait comprendre à la fois des fonctionnaires, des employés de l'État et des salariés de droit privé. Or, dans la nouvelle rédaction, il est désormais indiqué que « le directeur et le personnel du Fonds sont engagés sous le régime de droit privé, régi par les dispositions du Code du travail ».

Madame Adehm souligne que cette modification entraîne la suppression du recrutement public : à l'avenir, tout le personnel sera engagé sous contrat de droit privé, les agents actuellement titulaires d'un statut public conservant celui-ci uniquement à titre transitoire jusqu'à leur départ. Elle insiste sur le fait qu'une clause transitoire a été insérée pour garantir que les droits des agents en poste soient pleinement préservés.

Elle précise encore que le choix du régime de droit privé s'inscrit, selon le Gouvernement, dans une logique d'harmonisation avec les autres établissements publics culturels, désormais tous soumis au même modèle. Elle interroge toutefois la faisabilité juridique de cette orientation, notamment pour les fonctionnaires souhaitant rejoindre le Fonds, qui devraient alors demander un congé sans solde et être recrutés temporairement comme salariés de droit privé.

En réponse, un représentant du Ministère confirme que cette modification découle directement d'une recommandation de la Commission de l'exécution budgétaire (Comexbu), laquelle avait suggéré d'« adapter le cadre du personnel afin qu'il reflète la situation actuelle et soit aligné sur les lois organiques des autres établissements publics ».

Il rappelle qu'en pratique, bien que la possibilité d'employer des fonctionnaires existât, aucun agent public – à l'exception d'un seul fonctionnaire – n'exerce actuellement au sein du Fonds, la grande majorité du personnel relevant déjà du droit privé.

L'objectif du projet de loi est donc de mettre la législation en cohérence avec la réalité administrative et fonctionnelle, tout en maintenant une phase transitoire pour les personnes disposant encore d'un statut public. Ces dernières conserveront leurs droits jusqu'à la fin de leurs fonctions, après quoi tout nouveau recrutement se fera exclusivement sous le régime du droit privé, conformément au modèle appliqué à la majorité des établissements publics culturels.

Monsieur Baum observe que, si la recommandation de la Commission de l'exécution budgétaire (Comexbu) visait effectivement à adapter la législation à la réalité actuelle — où la majorité du personnel relève du droit privé —, le texte va plus loin en excluant pour l'avenir toute possibilité de recrutement sous statut public. Il considère cette évolution comme une restriction injustifiée, susceptible de réduire le vivier de talents disponibles, notamment parmi les fonctionnaires ou employés d'État compétents qui pourraient souhaiter rejoindre le Fonds. Selon lui, le maintien d'une possibilité de recrutement mixte permettrait de préserver la flexibilité nécessaire, d'autant que le Fonds exerce des missions à caractère régional, telles que la distribution de fonds publics.

Madame Adehm abonde dans le même sens, estimant que la recommandation de la Cour des comptes et de la Comexbu ne saurait être interprétée comme une invitation à supprimer totalement le statut public au sein du Fonds, mais plutôt comme un appel à ouvrir le recrutement à différents régimes juridiques, comme le prévoyait la version initiale du projet de loi.

Madame Paulette Lenert(LSAP) intervient à son tour pour relever une incohérence apparente entre les dispositions du projet de loi. Elle note que, si l'article 7 indique clairement que « le directeur et le personnel du Fonds sont engagés sous le régime de droit privé », l'article 29 du Statut général des fonctionnaires, modifié par le projet de loi, continue de mentionner explicitement le poste de directeur du Fonds parmi les fonctions exercées par des fonctionnaires d'État. Elle souligne que cette disposition modifiant le statut de la fonction publique n'a pas été corrigée dans les amendements et qu'elle ne comporte aucune mention de caractère transitoire, créant ainsi une contradiction entre les deux textes.

En réponse, un représentant du Ministère reconnaît cette disparité textuelle et précise que la volonté du Gouvernement demeure de placer l'ensemble du personnel, y compris la direction, sous le régime du droit privé, tout en maintenant une clause transitoire protégeant les agents publics actuellement en fonction (article 32 du projet modifié). Il indique qu'une vérification du texte coordonné sera effectuée pour déterminer si l'incohérence relevée résulte d'une erreur de version ou d'une omission technique dans les amendements.

Lors de l'examen de l'article 4 du projet de loi, Monsieur Sven Clement (Piraten) demande des précisions sur la désignation du président du conseil d'administration du Fonds. Il relève que, selon la nouvelle rédaction issue des observations du Conseil d'État, « le membre désigné par le ministre est président du conseil d'administration ». Il souhaite savoir si cette disposition signifie que le ministre de tutelle pourra désigner librement le président parmi l'ensemble des cinq membres du conseil d'administration, et non nécessairement le représentant de son propre ministère. Il précise qu'en théorie, le ministre pourrait, le cas échéant, choisir comme président le représentant du ministère des Finances, si cela lui paraissait approprié.

Un représentant du ministère confirme cette interprétation. Il indique que la disposition vise effectivement à offrir au ministre une marge d'appréciation dans la désignation du président, afin d'assurer une plus grande souplesse dans la gouvernance du Fonds.

Par ailleurs, Monsieur Clement attire l'attention sur une incohérence rédactionnelle : le texte modifié remplace, dans un paragraphe précédent, la référence au « secteur audiovisuel » par celle du « secteur des médias », mais maintient cette première expression dans la phrase relative à la désignation du président. Il suggère, pour des raisons de cohérence terminologique, de remplacer également cette mention par « le secteur des médias ».

Le représentant du ministère reconnaît la justesse de cette observation et précise que, bien que cette correction n'ait pas été relevée par le Conseil d'État, elle sera intégrée dans la version finale du texte coordonné, afin d'assurer la cohérence des termes employés.

Concernant la désignation du président du conseil d'administration du Fonds, Madame Corinne Cahen (DP) s'interroge sur le choix du ministre compétent pour procéder à cette nomination. Elle relève que, selon la rédaction actuelle du texte, c'est le ministre ayant dans ses attributions le secteur des médias et de l'audiovisuel qui désigne le président, alors que le projet de loi relève désormais de la tutelle du ministère de la Culture. Elle estime qu'il serait plus logique et conforme à la nouvelle répartition des compétences que le ministre de la Culture soit désormais chargé de cette désignation.

Monsieur le Ministre indique que cette disposition résulte d'une reprise du texte initial, élaboré avant le transfert du dossier à la tutelle du ministère de la Culture.

Un représentant du ministère précise que, dans la pratique du secteur culturel, il est d'usage que le ministre de tutelle ne désigne pas le président mais le vice-président du conseil d'administration, cette répartition découlant d'une coutume administrative.

À cet égard, Monsieur Clement relève que si la création d'un poste de vice-président est envisagée, celle-ci doit être expressément prévue par la loi. Il rappelle, en se fondant sur des précédents au sein de la Commission de l'exécution budgétaire (Comexbu), qu'une telle fonction ne peut exister sans base légale explicite, et propose d'introduire un amendement en ce sens.

Madame Adehm confirme cette analyse, précisant qu'un vice-président ne peut être désigné que si le texte législatif le prévoit formellement.

Revenant sur sa question, Madame Cahen réaffirme qu'au vu du changement de tutelle, il conviendrait que le ministre de la Culture soit compétent pour nommer le président du conseil d'administration, cette adaptation reflétant la nouvelle organisation gouvernementale.

Monsieur Baum appuie pleinement cette proposition, estimant qu'elle renforcerait la cohérence institutionnelle du dispositif. Il soutient également l'idée d'introduire la fonction de vice-président, qui pourrait être confiée au représentant du ministère des Médias, afin de maintenir une articulation entre les deux départements concernés.

En conclusion, Monsieur le Ministre prend note de ces observations. Il précise que la rédaction actuelle visait avant tout à harmoniser la gouvernance avec celle des autres établissements publics culturels, mais se déclare ouvert à une adaptation du texte pour tenir compte de la nouvelle tutelle et pour intégrer la fonction de vice-président, si telle est la volonté de la Commission.

## *Article 5*

La disposition sous avis projette de modifier l'article 5 de la loi du 22 septembre 2014 qui détermine les règles de fonctionnement du conseil d'administration du Fonds.

Les modifications apportent plusieurs précisions au fonctionnement du conseil d'administration du Fonds, telles qu'on les retrouve dans de nombreux autres textes législatifs relatifs à des établissements publics. Il est ainsi précisé que le conseil d'administration se réunit au moins trois fois par an, qu'en partage des voix celle du président est prépondérante et que le directeur du Fonds assiste avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration sauf décision contraire motivée par l'ordre du jour.

Il est également mis en œuvre une proposition issue de l'« audit des procédures et adéquation de l'approche de soutien face aux besoins et au potentiel du secteur luxembourgeois de la production cinématographique » mené en 2018 sur proposition du Gouvernement, qui recommandait qu'un poste de « compliance officer » rapportant au conseil d'administration soit créé. À noter que ce poste existe déjà, l'introduction de la disposition permet de l'ancrer au niveau de la loi.

Le nouvel alinéa 5 prévoit la création de la fonction spéciale de l'« agent de conformité », c'est-à-dire d'un « compliance officer », répondant ainsi à des recommandations de la part de la Cour des comptes et de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés.

L'article 3 du projet de loi apporte encore des précisions quant au contenu du règlement d'ordre intérieur, en indiquant que ce dernier précise le fonctionnement du Fonds et les règles gouvernant son contrôle, définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature, définit l'intervention du conseil d'administration dans le cadre des marchés publics du Fonds et fixe les droits et devoirs du personnel.

Dans l'objectif de pouvoir mener à bien ses missions, il est indiqué que le conseil d'administration puisse à tout moment requérir du directeur toutes les explications ou informations et procéder à toutes les vérifications qui lui paraissent nécessaires.

Finalement, il est encore précisé que les participants aux réunions du conseil d'administration, en l'occurrence les membres et le secrétaire, bénéficient d'un jeton de présence.

Dans son avis du 2 octobre 2024, le Conseil d'État propose d'omettre le sous point 4° du point 7° initial qui prévoyait que le conseil d'administration « fixe les droits et devoirs du personnel » par règlement d'ordre intérieur dans son intégralité pour s'en tenir au droit commun en la matière. Les auteurs du texte font droit à l'observation de la Haute Corporation en supprimant ledit point par voie d'amendement gouvernemental qui date du 30 juillet 2024.

### Discussion

En regard aux dispositions relatives au fonctionnement du conseil d'administration, Monsieur Clement attire l'attention sur la modification terminologique proposée au dernier alinéa de l'article concerné, où le mot « membres » est remplacé par « participants » pour désigner les bénéficiaires du jeton de présence. Il souhaite obtenir des précisions sur la portée de cette modification, en s'interrogeant sur la signification du terme « participants » : s'agit-il uniquement des membres du conseil d'administration, ou également de toute personne assistant aux réunions, telles que le directeur ou le secrétaire du Fonds ? Il souligne l'importance de préciser cette notion afin d'éviter toute interprétation excessive.

Un représentant du ministère confirme que, dans la pratique, seuls les membres du conseil d'administration bénéficient d'un jeton de présence, et précise que la question a été soulevée par le Conseil d'État dans son avis de décembre. Celui-ci s'était interrogé sur la pertinence d'inclure également le secrétaire du conseil, qui n'est pas membre mais participe aux séances pour en assurer le suivi administratif.

Madame Adhem rappelle que le Conseil d'État, sans formuler de recommandation, avait invité le Gouvernement à clarifier cette disposition, relevant qu'un fonctionnaire assumant une tâche durant ses heures de service ne devrait, en principe, pas percevoir de rémunération supplémentaire. Il interroge dès lors le ministère sur la règle générale applicable dans les établissements publics, afin d'éviter toute disparité de traitement ou situation d'« avantage double » entre institutions similaires.

Le représentant du ministère précise que la modification vise exclusivement à permettre au secrétaire du conseil d'administration – déjà bénéficiaire d'un jeton de présence en vertu du règlement grand-ducal existant – de continuer à y avoir droit, tout en alignant la terminologie du texte légal. Il reconnaît toutefois que le terme « participants » peut prêter à confusion et créer une insécurité juridique, puisqu'il pourrait être interprété comme incluant toute personne invitée aux réunions, y compris des experts externes.

Madame Adehm rappelle à cet égard que la Cour des comptes a déjà relevé, dans d'autres établissements publics, des irrégularités liées à l'octroi de jetons à des personnes non expressément prévues par la loi ou les règlements. Elle souligne que l'emploi du terme « participants » pourrait ouvrir la voie à de nouvelles contestations, dès lors que toute personne présente aux séances pourrait prétendre à une indemnisation.

Madame Cahen partage ces réserves et estime qu'il serait utile de vérifier la pratique dans les autres établissements publics. Elle considère qu'un agent assumant le secrétariat du conseil d'administration dans le cadre de ses fonctions ne devrait pas percevoir de jeton supplémentaire, cette tâche relevant de ses obligations professionnelles. Elle invite le Gouvernement à envisager l'adoption d'une règle générale harmonisée applicable à l'ensemble des établissements publics afin d'éviter des situations inéquitables.

Retenant la parole, Monsieur Clement insiste sur la nécessité de définir explicitement dans la loi les bénéficiaires du jeton de présence. Il estime qu'il ne suffit pas de renvoyer à un règlement grand-ducal pour en préciser la portée, le législateur devant déterminer le principe même de l'éligibilité au jeton. Il plaide pour une liste exhaustive des personnes concernées (membres et, le cas échéant, secrétaire), laissant au règlement grand-ducal le soin d'en fixer le montant.

En conclusion, le représentant du ministère rappelle qu'un règlement grand-ducal en vigueur fixe déjà la liste des bénéficiaires et le montant des jetons, incluant expressément le secrétaire du conseil d'administration. Le remplacement du terme « membres » par « participants » n'a donc pas pour objet d'étendre les bénéficiaires, mais uniquement de confirmer la situation existante. Il reconnaît néanmoins que, pour des raisons de sécurité juridique, une formulation plus précise pourrait être envisagée lors de la finalisation du texte.

## *Article 6*

Cet article fut introduit par voie d'amendement gouvernemental du 30 juillet 2024 au texte de loi.

Cet article est la suite logique de la modification introduite par l'article 2 qui prévoit entre autres le conseil d'administration représente le Fonds « judiciairement et extrajudiciairement »

Les deux modifications (article 2 et article 6) apportées au texte de loi prévoient donc un transfert du pouvoir de représentation juridique du directeur du Fonds au président du conseil d'administration à travers une modification des articles 4 et 6 de la loi du 22 septembre 2014.

## Discussion

Au sujet de la représentation judiciaire et extrajudiciaire du Fonds, Monsieur Baum interroge le représentant du ministère sur la portée concrète de la modification proposée, issue d'une recommandation de la Cour des comptes. Il souhaite savoir en quoi consiste précisément le changement prévu, à savoir que le directeur ne représentera plus le Fonds en justice, cette compétence étant désormais confiée au président du conseil d'administration. Il demande quels en seraient les effets pratiques, et si cette évolution répond à des difficultés rencontrées ou simplement à un souci d'harmonisation.

Le représentant du ministère explique qu'il s'agit avant tout d'une mise en conformité avec les règles de gouvernance applicables aux autres établissements publics culturels. Dans la grande majorité des cas, la représentation légale de l'établissement appartient à son président du conseil d'administration, en tant que plus haute autorité du dispositif. Il cite l'exemple de l'établissement public 100,7, dont les modalités de représentation suivent la même logique : le président du conseil dispose de la compétence juridique pour représenter l'établissement,

tandis que le directeur, en sa qualité de chef hiérarchique, conserve la gestion courante et peut se voir déléguer certaines attributions ou signatures par le conseil d'administration.

Il précise que cette modification vise essentiellement à aligner le statut du Film Fund sur celui des autres établissements publics et à clarifier la répartition des compétences entre les organes de direction et de gestion, sans incidence notable sur le fonctionnement quotidien.

En réponse à une autre question de Monsieur Baum, le représentant confirme enfin que cette adaptation ne changera pas la pratique effective : les actions en justice seront simplement introduites au nom du président du conseil d'administration, et non plus au nom du directeur, sans modification des responsabilités opérationnelles internes du Fonds.

### **Article 7**

Cet article fut introduit par voie d'amendement gouvernemental du 30 juillet 2024 au texte de loi.

Le libellé modifié initial prévoyait que le directeur du Fonds ne sera plus nommé et révoqué par le Grand-Duc, mais engagé et licencié par le conseil d'administration.

Actuellement, la loi du 22 septembre 2014 prévoit en son article 7 que le directeur du Fonds est nommé par le Grand-Duc.

Or, il s'avère que dans la grande majorité des établissements publics (dont également les établissements publics placés sous la tutelle du ministre ayant la Culture dans ses attributions), le directeur est engagé et licencié par le conseil d'administration, ce qui n'a rien de surprenant, étant donné qu'il appartient au directeur d'assurer la gestion courante de l'établissement selon les directives de politique générale fixées par le conseil d'administration et sous le contrôle de ce dernier.

Dans son premier avis complémentaire, au regard du fait que le futur article 3, alinéa 2, point 5°, prévoit d'ores et déjà que le conseil d'administration engage et licencie le directeur, le Conseil d'État estime que l'article 7, qu'il s'agit de modifier, peut être abrogé pour être superfétatoire. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec une modification en ce sens l'article sous rubrique du projet de loi sous examen.

Les deux commissions parlementaires se font sienne l'observation de la Haute Corporation et suppriment l'article 7 qui s'avère à être superfétatoire.

### **Article 8**

Cet article remplace le libellé de l'article 8 de la loi du 22 septembre 2014 par un nouveau libellé.

Le libellé initialement proposé relative au cadre du personnel visait de simplifiée et remplacée la disposition en vigueur depuis 2024 par une disposition plus générale. Il était notamment précisé que le cadre du personnel peut à la fois comprendre des fonctionnaires, des employés de l'État, des salariés de l'État et des salariés engagés sous contrat de droit privé.

Toutefois le libellé fut encore une fois modifié par voie d'amendement gouvernemental. En effet, il a pu être constaté que depuis l'entrée en vigueur de cette loi, aucun agent n'a été engagé sous un régime de droit public et que le directeur du Fonds est aujourd'hui le seul agent bénéficiant du statut de fonctionnaire.

Il s'avère également que dans les autres établissements publics placés sous la tutelle du ministre ayant la Culture dans ses attributions, les agents sont exclusivement engagés en tant que salariés privés.

Le libellé amendé vise dès lors à adapter le cadre du personnel à la situation existante en spécifiant que le directeur et le personnel du Fonds sont engagés sous le régime du droit privé régi par les dispositions du Code du travail.

En ce qui s'agit du cadre personnel seul le directeur du Fonds revêt le statut de fonctionnaire. Il est à remarquer que l'article 20 prévoit que « [l]es agents du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle engagés comme fonctionnaires ou employés de l'État avant l'entrée en vigueur de la présente loi et actuellement en service auprès de l'établissement restent soumis au régime de droit public jusqu'au moment de la cessation de leurs fonctions ».

### Discussion

Lors de l'examen des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement du conseil d'administration, Monsieur Mars Di Bartolomeo (LSAP) formule plusieurs observations. Il relève tout d'abord que, contrairement à la pratique en vigueur dans la plupart des établissements publics, le projet de loi ne prévoit pas la désignation d'un secrétaire du conseil d'administration (ou secrétaire général) en tant que membre attitré du conseil chargé du suivi administratif et de la continuité institutionnelle. Il souligne que, dans d'autres structures, cette fonction est expressément attribuée à un membre désigné du conseil, alors qu'ici, le texte laisse la possibilité à tout collaborateur du Fonds d'assurer le secrétariat, ce qui, selon lui, pourrait nuire à la stabilité du fonctionnement.

Dans un second temps, il interroge le ministre sur le mode de désignation du président du conseil d'administration, notant qu'à la différence d'autres établissements publics, notamment la radio 100,7, le projet prévoit que le président est d'office le membre désigné par le ministre ayant dans ses attributions les médias, et non un président élu par le conseil lui-même. Il s'interroge sur la pertinence d'un tel choix et suggère de laisser au conseil d'administration la possibilité d'élire son président, ce qui garantirait davantage d'autonomie et permettrait de désigner la personne la plus légitime au sein du collège.

Monsieur le Ministre répond que ce mode de désignation vise à aligner le Film Fund sur les autres établissements publics culturels, où la pratique est de confier la présidence au représentant du ministère de tutelle. Il reconnaît que le modèle appliqué à la radio 100,7 est différent, mais rappelle qu'il s'agit d'un établissement relevant d'un autre champ ministériel, ce qui explique la divergence de pratiques.

Un représentant du ministère précise à ce titre que la démarche d'harmonisation recherchée concerne exclusivement les établissements publics culturels, et non l'ensemble des établissements publics de l'État. L'exemple du 100,7, relevant de la tutelle du ministère des Médias, ne saurait donc être transposé au cas présent.

Madame Adehm complète la discussion en soulignant que la composition du conseil d'administration du 100,7 diffère fondamentalement de celle du Film Fund, puisque ses membres ne sont pas exclusivement désignés par les ministères, mais comprennent également des membres cooptés. Elle met par ailleurs en avant la nécessité de clarifier la répartition des pouvoirs de nomination et de gestion du personnel. Elle interroge sur la distinction entre le « personnel dirigeant », mentionné dans le projet de loi, et le reste du personnel, ainsi que sur les modalités de recrutement : les personnels non dirigeants relèveront-ils de la compétence du directeur dans le cadre de la gestion courante, ou d'une décision du conseil d'administration ?

Elle rappelle également que les discussions passées, notamment dans le cadre de la Commission de l'exécution budgétaire (Comexbu), avaient porté sur l'absence de base légale pour la fonction de directeur adjoint, et constate que le projet de loi ne prévoit pas davantage cette fonction.

Monsieur le Ministre confirme que, conformément à la pratique observée dans les autres établissements publics culturels, un seul directeur est prévu à la tête du Film Fund. Les responsabilités opérationnelles sont ensuite réparties entre différents responsables de départements (par exemple, Head of Communication, Head of Promotion, etc.). Il estime que ce modèle, déjà appliqué à la Philharmonie et à d'autres institutions culturelles, a fait ses preuves et permet une organisation efficace sans qu'il soit nécessaire de créer un poste de sous-directeur.

Il précise enfin que la mention du « personnel dirigeant » dans le texte vise à permettre, en cas d'empêchement du directeur, que le conseil d'administration puisse nommer ou relever temporairement les responsables concernés afin d'assurer la continuité de la gestion du Fonds. Cette disposition vise donc à garantir la stabilité institutionnelle sans introduire de structure hiérarchique supplémentaire.

#### *Article 9*

L'article 9 du projet de loi modifie l'article 9 de la loi du 22 septembre 2014.

Le libellé initial du point 2° nouveau de cet article prévoyait de remplacer la terminologie « sociétés de capitaux résidentes et pleinement imposables », qui n'est pas prévue par la réglementation européenne, par « sociétés régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ». Il est à noter que l'exigence du statut d'établissement n'est applicable qu'au moment du paiement de l'aide.

L'article aligne encore, au point 3° nouveau, la terminologie des différentes formes de l'aide financière sélectives à la terminologie employée à l'article 54 du Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, ci-après « Règlement (UE) n° 651/2014 ».

Dans son avis, le Conseil d'État avait relevé que la formulation introduit par le point 2° nouveau était de nature à entrer en contradiction avec les dispositions du règlement (UE) n°651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur.

D'une part, la condition d'établissement sur le territoire luxembourgeois, interprétée strictement, pouvait être comprise comme imposant que les bénéficiaires soient soit des

sociétés de droit luxembourgeois, soit des entités étrangères disposant d'un établissement ou d'une succursale au Grand-Duché. Le Conseil d'État avait considéré qu'une telle exigence contrevenait aux règles européennes, en particulier à l'article 54, paragraphe 10, du règlement précité.

D'autre part, le projet de loi réservait le bénéfice de l'aide aux seules « sociétés », ce qui excluait de manière injustifiée d'autres formes juridiques, telles que les associations sans but lucratif, pouvant pourtant exercer des activités éligibles. Cette restriction avait également été jugée incompatible avec le droit européen applicable.

Le Conseil d'État s'était ainsi opposé formellement à la disposition en l'état et avait recommandé, d'une part, de remplacer la notion de « sociétés » par celle, plus large, d'« entités juridiques » et, d'autre part, de supprimer la condition relative à l'établissement sur le territoire national. Il avait précisé que l'objectif poursuivi par les auteurs du projet, à savoir garantir un lien effectif entre les bénéficiaires de l'aide et le Luxembourg, pouvait être atteint de manière suffisante au moyen de l'obligation de territorialisation des dépenses prévue ailleurs dans le texte.

Par souci de cohérence terminologique au sein du régime d'aide, le Conseil d'État avait en outre invité à modifier également les dispositions pertinentes de la loi du 22 septembre 2014, qui faisaient encore référence exclusivement aux sociétés commerciales.

Enfin, le Conseil d'État avait attiré l'attention sur le fait que, si le projet de loi modifiait l'alinéa 4 de l'article 9 de la loi du 22 septembre 2014 s'agissant des formes que peut prendre l'aide, le règlement grand-ducal d'application continuait de recourir à l'ancienne terminologie, sans qu'un projet de modification réglementaire ne soit prévu. Il avait dès lors recommandé d'assurer une mise en concordance de l'ensemble des textes applicables.

Afin de tenir compte des observations émises par le Conseil d'État, l'article sous rubrique a été amendé par voie d'amendement gouvernemental.

Afin de donner suite à l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'État, l'amendement reprend la proposition formulée par la Haute Corporation en substituant à la notion de « sociétés » celle, plus englobante, d'« entités juridiques ».

Des remplacements analogues ont également été opérés aux articles 11, 12, 13 et 14 (anciens articles 8, 9, 10 et 11) du projet de loi, s'agissant des références aux sociétés commerciales, afin d'assurer une cohérence terminologique au sein du régime institué.

L'amendement modifie en outre la formulation initialement retenue, qui faisait référence aux « sociétés régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg », pour la remplacer par celle d'« entités juridiques dont le siège social est situé au Grand-Duché de Luxembourg ou d'entités juridiques dont le siège social est situé dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'Accord sur l'Espace économique européen, mais opérant de manière effective au Grand-Duché de Luxembourg par l'intermédiaire d'un établissement stable, d'une succursale ou d'une agence permanente ».

Il est en outre précisé que la condition relative à l'établissement ne doit être remplie qu'au moment du versement de l'aide.

Le nouveau libellé est conforme à la Communication de la Commission relative aux aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, laquelle précise, à son point 49, que « les régimes d'aide ne peuvent, par exemple, réservier l'aide aux seuls ressortissants du pays concerné ; exiger des bénéficiaires qu'ils possèdent le statut d'entreprise nationale établie en vertu du droit commercial national (les entreprises établies dans un État membre et opérant dans un autre par l'intermédiaire d'une succursale ou d'une agence permanente doivent pouvoir bénéficier de l'aide ; en outre, l'exigence du statut d'agence ne doit être applicable qu'au moment du paiement de l'aide) ».

Dans son premier avis complémentaire, le Conseil d'État prend acte des modifications apportées par amendement, lesquelles répondent à ses observations antérieures. Le texte n'étant plus en contradiction avec l'article 54, paragraphe 10, du règlement (UE) n°651/2014, le Conseil d'État indique pouvoir lever l'opposition formelle qu'il avait précédemment formulée.

### Discussion

Au cours de la discussion relative aux bénéficiaires des aides financières du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, le directeur du Film Fund expose les motifs des adaptations proposées, qui résultent d'une mise en conformité avec le droit européen en matière d'aides d'État.

Il précise que la principale modification consiste à supprimer l'exigence, jusqu'alors inscrite dans la loi, selon laquelle les bénéficiaires doivent être établis et imposables au Luxembourg. Cette condition étant jugée incompatible avec les principes européens de libre établissement et de non-discrimination, la Commission européenne et le Conseil d'État demandent son retrait. La nouvelle rédaction emploie désormais le terme d'« entité juridique », plus large que celui de « société », afin d'étendre le champ des bénéficiaires potentiels tout en assurant la conformité du dispositif avec les exigences du cadre communautaire.

Le directeur indique que cette réforme permet à des entités établies dans d'autres États membres de l'Union européenne de solliciter une aide au Luxembourg, sans être tenues de disposer immédiatement d'une structure permanente sur le territoire. Les bénéficiaires doivent toutefois, dès l'octroi de l'aide, mettre en place une implantation effective et durable au Luxembourg, comportant une structure administrative et comptable identifiable, condition indispensable pour garantir un contrôle rigoureux de l'utilisation des fonds publics.

Il ajoute que cette évolution entraîne une refonte complète des procédures internes, notamment du système numérique de gestion des demandes, ce qui justifie un délai de six mois avant l'entrée en vigueur du texte, afin de permettre l'adaptation des outils et des processus administratifs.

Monsieur Baum s'interroge sur la portée concrète de la notion d'« établissement stable » et sur les garanties prévues pour éviter qu'une simple boîte postale ne suffise à remplir cette exigence. Il souhaite également savoir si l'emploi du terme « entité juridique » — plus large que celui de « société » — ne risque pas d'ouvrir l'accès aux aides à des structures juridiques très diverses, telles que des associations sans but lucratif ou d'autres formes difficilement contrôlables.

Le directeur du Film Fund confirme que le terme « entité juridique » est retenu à la demande du Conseil d'État et de la Commission européenne, afin d'éviter la connotation strictement commerciale du mot « société ». Il souligne que les critères de contrôle et de vérification demeurent stricts : les bénéficiaires doivent justifier d'une activité réelle et substantielle au Luxembourg, notamment au travers d'une comptabilité propre et de dépenses effectivement réalisées sur le territoire national.

Un représentant du ministère précise que cette modification découle directement d'une opposition formelle du Conseil d'État dans son avis de 2023. Ce dernier estime que la limitation aux seules sociétés luxembourgeoises constitue une violation de l'article 54, paragraphe 10, du règlement (UE) de la Commission du 17 juin 2014, relatif aux aides d'État dans le domaine audiovisuel. Le remplacement du terme « société » par « entité juridique » vise donc à élargir le cercle des bénéficiaires tout en assurant la conformité du dispositif national au droit de l'Union.

Madame Octavie Modert (CSV) demande des précisions sur les raisons qui motivent l'ouverture du dispositif aux entités dont le siège est établi dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

Le directeur du Film Fund explique que cette disposition répond à une interprétation stricte du droit européen des aides d'État, récemment confirmée par la Cour de justice de l'Union européenne. Il précise qu'il s'agit d'une adaptation imposée par le cadre communautaire, et non d'un choix politique national, et conclut que la réforme vise avant tout à assurer la conformité du dispositif luxembourgeois aux obligations européennes.

Luxembourg, le 17 mars 2025

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**