

Projet de règlement grand-ducal

portant exécution de la loi modifiée du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel, et portant fixation des indemnités revenant aux membres du conseil d'administration et du comité de sélection du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

Avis du Conseil d'État

(5 mai 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 24 février 2026, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Culture.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen tend à mettre en œuvre les articles 5, 9, 10, 12 et 13 de la loi modifiée du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, ci-après « loi de 2014 ». Il précise entre autres les modalités d'octroi de l'aide financière sélective, ci-après « AFS », instituée par la loi, en définissant les critères d'évaluation des demandes, le pourcentage des obligations de territorialisation des dépenses, le contenu de la convention d'aide, les modalités de calcul du montant de l'aide ainsi que les charges et catégories de dépenses prises en compte.

Par ailleurs, le projet de règlement grand-ducal sous revue fixe les jetons de présence et indemnités alloués aux membres du conseil d'administration et du comité de sélection du Fonds.

Il prévoit enfin l'abrogation du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014¹, ci-après « règlement de 2014 ». Cette abrogation est justifiée, selon les auteurs, par l'ampleur des modifications apportées à la loi de 2014 par la loi

¹ Règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 portant exécution 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'État 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel, et portant fixation des indemnités revenant aux membres du conseil d'administration et du comité de sélection du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle.

du 24 juillet 2025², lesquelles rendent nécessaire l'adoption d'un nouveau cadre réglementaire cohérent et actualisé.

Si une large partie du texte en projet reprend le contenu du règlement de 2014, le Conseil d'État ne s'était, à l'époque, pas prononcé de manière détaillée sur ce dernier³. En effet, dans un premier temps, le Conseil d'État s'était dispensé de procéder à son examen au motif que de nombreuses dispositions du projet de règlement alors soumis manquaient de base légale suffisante. Ce projet avait par la suite été retiré, avant d'être adopté ultérieurement selon la procédure d'urgence.

Il convient de relever que le projet de règlement grand-ducal sous examen met en évidence, à l'exception de quelques dispositions isolées, un nombre important de difficultés tenant soit à des dépassements de la base légale, soit à des redites de dispositions déjà prévues par la loi.

Le Conseil d'État note, à cet égard, que la Cour administrative a, dans un arrêt du 10 mars 2026, écarté l'application du règlement de 2014 au motif qu'il avait « été promulgué en l'absence d'un avis du Conseil d'État, pourtant requis suivant les règles générales, l'exception d'urgence ne se trouvant point vérifiée »⁴. Considérant l'influence probablement fondamentale de la prédite décision sur l'activité quotidienne du Fonds et dans un effort de pragmatisme, le Conseil d'État procédera, nonobstant le nombre important de difficultés relevées, à l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

La disposition sous avis entend prévoir les conditions de vérification de recevabilité des demandes d'aides, telles qu'elles sont prévues par l'article 9 de la loi de 2014. Au titre des dispositions de l'article 9, le Conseil d'État relève que l'AFS ne peut être accordée qu'à des entités juridiques

- 1) dont le siège social est au Luxembourg ou à des entités dont le siège social se situe dans un autre État membre de l'Union, mais qui disposent d'un établissement stable (alinéa 1^{er}) ;
- 2) qui disposent de « structures administratives stables et durable » et d'une « organisation comptable et de procédures de contrôle interne appropriées à la bonne exécution des obligations » découlant de l'octroi de l'AFS (alinéa 2) ;
- 3) dont les « actionnaires ou associés directs ou indirects, y compris les bénéficiaires économiques ainsi que les membres des organes de gestion », justifient de « leur moralité et honorabilité », et les « dirigeants exécutifs » de « leur qualification professionnelle » (alinéa 3).

² Loi du 24 juillet 2025 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'État 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel.

³ Cf. Avis n° 50.045 du Conseil d'État du 12 juillet 2013.

⁴ Cour adm., 10 mars 2026, n° 53344C du rôle.

Aux fins de la vérification de la condition prévue à l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi de 2014, le paragraphe 1^{er} de la disposition sous avis prévoit que le Fonds « établit la liste complète et détaillée des informations et documents nécessaires à la vérification ». Cette liste doit également être utile pour vérifier le respect de l'article 1^{er}, paragraphe 4, lettre c), 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, qui exclut du bénéfice d'aides financières sélectives les entreprises en difficulté. Le paragraphe 2 de la disposition sous avis prévoit l'élaboration par le Fonds d'une liste équivalente pour le contrôle du respect de la condition prévue à l'alinéa 3 de l'article 9 de la loi de 2014, mais seulement en ce qu'elle concerne l'honorabilité et la moralité.

À l'égard des deux premiers paragraphes, le Conseil d'État constate que ces listes fixent des éléments opposables aux bénéficiaires potentiels des aides, dans la mesure où, en vertu du paragraphe 4, elles ont une incidence directe sur la recevabilité et la complétude des demandes introduites. Certes, la loi prévoit que les entités juridiques requérantes doivent disposer de structures administratives stables et durables et que les membres de l'entité requérante doivent justifier de leur moralité et de leur honorabilité, comme expliqué ci-dessus. Il n'en demeure pas moins que la détermination des informations et documents à fournir constitue une précision normative susceptible d'affecter les conditions d'accès aux aides.

En effet, nonobstant le fait qu'un demandeur remplisse matériellement les conditions, s'il se trouve dans l'incapacité de produire l'un ou l'autre des documents, sa demande ne pourra être considérée comme recevable. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur les possibles conséquences d'un tel formalisme. Il est surtout noté que des entités juridiques provenant de n'importe quel État membre de l'Union pourront introduire des demandes pour autant qu'elles auront un établissement stable au Grand-Duché. Du fait de la grande disparité de situations juridiques possibles, une liste figée de documents à fournir pourrait se transformer en une barrière purement formelle à l'introduction d'une demande d'AFS.

Le Conseil d'État se demande si l'établissement de telles listes, dans une forme réglementaire et obligatoire, est vraiment nécessaire. En effet, il serait tout à fait possible de laisser au demandeur la liberté du choix des preuves qu'il entend soumettre au Fonds pour démontrer qu'il remplit les conditions d'octroi de l'AFS. Il appartiendrait ensuite au comité de sélection d'en juger, sous le contrôle du juge administratif.

Si les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous revue décident de maintenir la disposition en l'état, cette disposition dans sa rédaction actuelle et, par suite, les listes qui seront établies sur son fondement, restreignent la liberté du commerce et de l'industrie consacrée à l'article 35 de la Constitution et reconnue aux entités juridiques demanderesse. Une telle limitation relève ainsi d'une réserve à la loi, de sorte que le pouvoir réglementaire du Grand-Duc ou celui de l'établissement public n'est amené à intervenir que dans l'hypothèse dans laquelle une disposition légale particulière fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises⁵.

⁵ Constitution, articles 45, paragraphe 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2.

Or, le Conseil d'État note également que l'article 9 de la loi ne renvoie aucunement au pouvoir réglementaire pour définir plus avant les conditions fixées aux alinéas 2 et 3 de l'article 9, ni celles relevant de l'article 1^{er} paragraphe 4, lettre c), du règlement (UE) n° 651/2014. À titre liminaire, le Conseil d'État relève que l'article 9 de la loi ne prévoit l'hypothèse de l'intervention du pouvoir réglementaire que pour fixer « [l]es conditions de remboursement de l'aide et les dérogations éventuelles » (alinéa 6) et pour préciser « le contenu de la convention qui portera sur les critères d'attribution, les modalités de remboursement et la caducité et restitution des aides » (alinéa 8). Le Conseil d'État attire ainsi l'attention des auteurs quant au risque que le texte en projet soit adopté en violation de la réserve à la loi.

Au surplus, le fait que la compétence normative soit confiée au Fonds directement risque d'entrer en conflit avec les dispositions de l'article 129, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution, qui accorde la possibilité au législateur de conférer à l'établissement public la compétence de prendre des règlements. En effet, selon la lecture du Conseil d'État, la loi de 2014 ne contient pas d'attribution d'un quelconque pouvoir réglementaire au Fonds.

Le paragraphe 3 donne compétence au conseil d'administration du Fonds pour établir les listes précitées. Tel que relevé ci-avant, la mise en œuvre de la compétence conférée au Fonds de créer des listes de documents requis pour la recevabilité de la demande d'AFS constitue l'exercice d'une fonction réglementaire. Or, à moins de considérer que l'établissement de telles listes relève de la politique générale visée à l'article 3, alinéa 2, point 3°, de la loi de 2014, cette compétence correspondante ne tombe pas sous une des attributions expressément conférées au conseil d'administration par la loi de 2014. Le paragraphe 3 pourrait dès lors être considéré comme ajoutant à la loi et risque, pour cette raison, d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Le paragraphe 4 confère au directeur du Fonds une compétence de vérification de la « recevabilité et de la complétude *prima facie* » de la demande préalable à la soumission de la demande au comité de sélection chargé de son évaluation et de la décision y relative⁶. Le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que cette disposition accorde au directeur un pouvoir décisionnel. En effet, dans l'hypothèse où il se convaincrait de l'irrecevabilité ou de l'incomplétude *prima facie* de la demande, il ne la transmettrait pas au comité de sélection qui, de fait, ne se prononcerait pas sur la demande. Si une telle décision est susceptible de faire l'objet du recours en annulation de droit commun, force est de constater que la loi n'accorde pas une telle compétence au directeur⁷. Or, la détermination de l'organisation de l'établissement public relève, selon l'article 129, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, de la loi et non du règlement⁸.

Il résulte de tout ce qui précède que la disposition sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

⁶ Loi de 2014, article 12.

⁷ Cf. Loi de 2014, article 6.

⁸ Cf. Avis n° 61.799 du Conseil d'État du 8 octobre 2024, p. 13 : « Le Conseil d'État rappelle tout d'abord qu'en vertu de l'article 129 de la Constitution, la loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics. En vertu du principe de spécialité, consacré par ce même article, la portée de la mission de l'établissement public, en ce compris les pouvoirs dont il dispose, le cas échéant, pour exercer sa mission, doit être cernée avec précision par le législateur » (le Conseil d'État souligne).

Afin d'obvier à ce risque, le Conseil d'État, considérant que l'établissement des listes prévues par la disposition sous avis n'est pas strictement nécessaire, suggère d'omettre la disposition sous avis et de laisser la liberté aux demandeurs d'apporter toutes les preuves de leur choix pour justifier qu'ils remplissent les conditions d'octroi des AFS.

Article 2

L'article sous examen repose sur l'article 12, alinéa 6, de la loi de 2014, qui prévoit que « [l]es critères d'évaluation sont précisés par règlement grand-ducal ».

Au point 1^o, afin de reprendre la terminologie de la loi de 2014 et éviter le risque d'insécurité juridique découlant de différences de vocabulaire entre la loi et son règlement d'application, le Conseil d'État suggère de préciser que ce sont « les critères de qualité artistique et culturelle » qui sont définis et non les « critères artistiques et culturels » comme prévu par le texte en projet.

Article 3

L'article sous examen repose sur l'article 10, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi de 2014, qui prévoit que « [l]e pourcentage des obligations de territorialisation des dépenses est déterminé par règlement grand-ducal ».

Le paragraphe 1^{er} qui reprend les termes de l'article 10, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi de 2014, selon lesquels « [l]'octroi de l'aide financière sélective en faveur de la production d'œuvres audiovisuelles est subordonné à des obligations de territorialisation des dépenses au Grand-Duché de Luxembourg », est à omettre pour être superfétatoire.

Il résulte du libellé de la disposition formant la base légale que le législateur a demandé au pouvoir réglementaire de « déterminer » le pourcentage de territorialisation des dépenses. Selon le sens commun des termes employés, le Conseil d'État comprend essentiellement qu'il incombe au pouvoir réglementaire de fixer – pour chaque type d'aides prévues par la loi – un pourcentage de territorialisation.

D'emblée, le Conseil d'État note que le libellé en projet procède différemment. En effet, le texte en projet ne fixe pas des pourcentages, mais prévoit essentiellement que, par principe, toute aide est territorialisée à hauteur de 100 pour cent (paragraphe 2) et que, par exception, le pourcentage de territorialisation d'une aide à la préproduction ou à la distribution peut, d'une part, être réduit (paragraphe 3), et que, d'autre part, le pourcentage de territorialisation d'une aide à la production peut être réduit ou augmenté sans pour autant dépasser 160 pour cent (paragraphe 4). Au surplus, le Fonds pourra imposer au bénéficiaire de l'aide un niveau minimal d'activités.

Le paragraphe 5 prévoit que « [l]e Fonds peut subordonner l'admissibilité d'un projet à une aide à un niveau minimal d'activité de production réalisée sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, sans que ce niveau excède 50 pour cent du budget global de la production ». Une telle disposition dépasse le cadre de la base légale, dans la mesure où celle-ci ne prévoit pas l'attribution d'un pouvoir d'appréciation au Fonds en la matière, se limitant à habiliter le pouvoir réglementaire à déterminer les pourcentages des obligations de territorialisation des dépenses.

Enfin, le paragraphe 6 prévoit que « les pourcentages des obligations de territorialisation des dépenses applicables varient en fonction du genre, de la durée et du type de production ou coproduction cinématographique ou audiovisuelle ». À cet égard, il convient de relever que cette disposition n'exécute pas correctement la base légale. En effet, la base légale confie au pouvoir réglementaire la mission de déterminer les pourcentages en question et non de laisser, implicitement, cette détermination au Fonds. Selon les auteurs du projet, la disposition sous examen « laisse au Fonds le soin d'adapter le pourcentage en fonction du genre, de la durée et du type de production ou coproduction cinématographique ou audiovisuelle et suivant les besoins concrets du secteur audiovisuel », ce qui confirme que le Fonds se verrait reconnaître un pouvoir d'appréciation qui ne trouve pas de fondement dans la base légale.

En l'état, les paragraphes 3, 4, 5 et 6 de la disposition sous avis, en ce qu'ils créent une nouvelle compétence dans le chef du Fonds et que l'imposition d'une obligation de territorialisation de l'aide constitue, en tout état de cause, une limitation de la liberté du commerce et de l'industrie, risquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Selon le Conseil d'État, la base existante dans la loi est, en tout état de cause, insuffisante. En effet, s'il est envisagé de prévoir que le Fonds détermine les obligations de territorialisation au cas par cas, cette compétence doit alors être fixée dans la loi quant à son principe et quant à ses objectifs. S'il est envisagé de s'en tenir à une fixation, par règlement grand-ducal, d'un pourcentage unique pour chaque type d'aide prévu, il conviendra de revoir le libellé de l'article 10, paragraphe 3, de la loi de 2014 pour fixer les objectifs de l'intervention du pouvoir réglementaire.

Le Conseil d'État note que, pour l'hypothèse dans laquelle il serait décidé de créer un pouvoir de décision au cas par cas dans le chef du Fonds, le régime projeté prévu pour la détermination du pourcentage de territoire n'encadre pas l'exercice d'une telle compétence. En effet, le texte actuellement proposé ne donne aucune indication sur les éléments que le Fonds devrait prendre en compte pour décider du degré d'intensité de l'obligation de territorialisation. Afin d'éviter le risque d'arbitraire, le Conseil d'État donne dès à présent à considérer que l'imposition de critères, sinon à tout le moins d'objectifs, au Fonds serait utile pour rationaliser le processus décisionnel.

Article 4

L'article sous examen repose sur l'article 9, alinéa 8, de la loi de 2014, qui prévoit qu'« [u]n règlement grand-ducal précise le contenu de la convention qui portera sur les critères d'attribution, les modalités de remboursement ainsi que la caducité et la restitution des aides ».

Le paragraphe 1^{er} reproduit le libellé de l'article 9, alinéa 7, de la loi de 2014 et n'a donc pas d'apport normatif. Il peut être omis.

Le paragraphe 2 prévoit que les conventions en question sont signées par le directeur pour le compte du Fonds. Selon le Conseil d'État, cette approche est conforme à l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi de 2014 au titre duquel

la « gestion courante » est déjà confiée au Directeur. Le Conseil d'État s'interroge néanmoins sur deux aspects.

D'une part, il est possible de se demander si une telle précision est utile au niveau du dispositif réglementaire en projet. En effet, si la loi de 2014 confère déjà la compétence de gestion courante au directeur, ce dernier peut déjà conclure les conventions en cause au nom du Fonds.

D'autre part, la possibilité pour le pouvoir réglementaire grand-ducal d'intervenir dans la détermination de l'organisation interne de l'établissement est, dans le cadre de la réserve à la loi posée par l'article 129, paragraphe 1^{er}, exclue du fait de l'absence d'une délégation expresse, au niveau de la loi de 2014, conforme à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Le Conseil d'État se demande, tout particulièrement, si le choix de déléguer, par principe, la fonction de signer les conventions au directeur ne devrait pas revenir au conseil d'administration dans le cadre de l'exercice de sa compétence d'administration du Fonds et non au Grand-Duc.

Pour cette raison, le Conseil d'État considère que la disposition sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Au même paragraphe, le Conseil d'État propose d'omettre la partie de phrase « et conformément aux dispositions légales et réglementaires applicables ». En effet, cette partie de phrase est superfétatoire, dans la mesure où il va de soi que l'établissement et la signature des conventions doivent, en toute hypothèse, intervenir dans le respect des dispositions légales et réglementaires applicables.

Le paragraphe 3 liste le contenu minimal de la convention. Le Conseil d'État relève que les éléments énumérés aux points 7°, 10°, 11°, 12°, 13°, 14°, 15° et 16° ne concernent ni les critères d'attribution, ni les modalités de remboursement, ni la caducité et la restitution des aides, visés à l'article 9, alinéa 8, de la loi de 2014. Tout en précisant qu'il n'est pas impossible pour le Fonds d'inclure ces éléments de manière standardisée, notamment au travers de la compétence conférée au conseil d'administration d'approuver des modèles de conventions⁹, le Conseil d'État suggère d'omettre les éléments susvisés.

À titre subsidiaire, aux points 12° et 13°, la partie de phrase « et sous réserve des dispositions civiles et pénales régissant le secret professionnel, le secret des affaires, la protection des données nominatives et la protection de la vie privée » est superfétatoire et, selon le Conseil d'État, à omettre.

Le Conseil d'État demande en outre l'omission du point 17° visant « toute autre disposition particulière en relation avec l'aide et le projet concerné ». En effet, cette mention censée viser toute stipulation conventionnelle que le Fonds jugerait utile ne peut – par essence – pas constituer un élément minimal à inclure dans la convention.

Article 5

L'article sous examen repose sur l'article 13, alinéa 9, de la loi de 2014, qui prévoit que « [p]our la détermination du montant de l'aide, un règlement

⁹ Loi de 2014, article 3, alinéa 2, point 12°.

grand-ducal précise le calcul et peut fixer des forfaits ou des limites de prise en compte pour certaines catégories de dépenses ».

Le paragraphe 1^{er} qui ne sert qu'à renvoyer aux dispositions de l'article 13 de la loi est, selon le Conseil d'État, à omettre pour ne pas avoir d'apport normatif.

En ce qui concerne les paragraphes 2 à 4, le Conseil d'État note que l'intention des auteurs est de confier au Fonds la tâche d'arrêter une grille de points servant au calcul du montant de l'aide. La disposition sous examen ne le précise toutefois pas explicitement. Indépendamment de cette question d'interprétation, le Conseil d'État relève que la disposition n'exécute pas correctement la base légale, dans la mesure où la loi confie au pouvoir réglementaire la mission de déterminer le calcul du montant de l'aide, et non au Fonds.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 129, paragraphe 2, de la Constitution, c'est au législateur qu'il incombe de conférer un pouvoir réglementaire à l'établissement public et non au Grand-Duc de subdéléguer la compétence qui lui a précédemment été assignée par la loi.

Au regard ce qui précède, les paragraphes 2 à 4 risquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 6

L'article sous examen repose sur l'article 13, alinéa 10, de la loi de 2014, qui prévoit que « [u]n règlement grand-ducal précise les charges et catégories de dépenses qui pourront être prises en compte dans le cadre du calcul des coûts exposés dans le cadre d'une production audiovisuelle ».

L'article sous examen constitue une reprise littérale de l'article 13, alinéa 6, de la loi de 2014, et n'apporte aucune précision supplémentaire. Considérant qu'elle n'a aucun apport normatif, la disposition sous avis est à omettre.

Article 7

Sans observation.

Article 8

La disposition sous avis concerne les modalités de versement de l'AFS.

Au paragraphe 3, la précision selon laquelle « les frais de certification sont à charge de l'entité bénéficiaire » ne constitue pas l'une des modalités de versement à proprement parler, mais une question de répartition des charges liées à la procédure de certification.

Le Conseil d'État s'interroge sur l'utilité d'une telle précision. En effet, si le prescrit réglementaire impose que l'entité bénéficiaire soumette des comptes certifiés, il semble logique que les coûts de cette certification soient déjà mis en œuvre.

Au paragraphe 5, le dispositif prévoit un mécanisme correctif du montant de l'aide par un contrôle, et, le cas échéant, une adaptation, du montant initialement accordé. Le Conseil d'État note une divergence de libellé entre la base légale et le règlement d'application. La loi de 2014 emploie en effet la notion de « coûts exposés », sans l'épithète « réels », laquelle vise précisément les charges effectivement décaissées. L'ajout de l'adjectif « réels » apparaît dès lors redondant et susceptible d'introduire une divergence terminologique par rapport à la loi. Il demande, par conséquent, d'omettre le terme « réels ».

Le paragraphe 6 accorde au Fonds le pouvoir de déterminer les documents à joindre au décompte final et le délai dans lequel un tel dépôt doit être opéré. Le Conseil d'État comprend que lesdits documents et délai sont imposés au bénéficiaire à peine de ne pas voir l'AFS liquidée. Le Conseil d'État comprend, en outre, que la fixation de la liste des documents et du délai procède d'un acte adopté par le Fonds. Concrètement, chaque fois qu'un bénéficiaire sollicitera la liquidation d'une tranche de son AFS, il recevra une liste de documents à fournir endéans un certain délai.

Le Conseil d'État donne à considérer que le libellé projeté ne prévoit pas les conséquences du non-respect du délai par le bénéficiaire. Le Conseil d'État comprend que le délai, faute de précision, est un simple délai d'ordre.

Article 9

L'article sous examen trouve son fondement dans l'article 9, alinéa 6, de la loi de 2014, aux termes duquel « les conditions de remboursement de l'aide et les dérogations éventuelles sont fixées par règlement grand-ducal ».

Le paragraphe 1^{er} constitue une reprise des dispositions de l'article 9, alinéas 4 et 5, de la loi de 2014. Dans la mesure où ces éléments sont déjà prévus au niveau de la loi, leur reproduction dans le règlement apparaît superfluetatoire. Il y a dès lors lieu d'omettre ce paragraphe.

Le paragraphe 3 prévoit que « les aides à la production inférieures à 200 000 euros ne sont pas remboursables si elles ont été utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été accordées ». Le Conseil d'État comprend donc que les aides à la préproduction et les aides à la distribution sont, selon le libellé en projet, toujours remboursables et ce quel que soit leur montant selon les modalités prévues au paragraphe 4. Le Conseil d'État relève cependant que la dérogation au principe du remboursement n'est pas justifiée par les auteurs au regard du type d'aide, mais au regard du budget restreint de certains projets. D'après le commentaire de la disposition sous avis, « il n'existerait pas de modèle économique permettant un remboursement réaliste » pour ce genre de projets, de sorte qu'« [e]xiger un remboursement serait purement théorique et administrativement plus coûteux que l'argent potentiellement récupéré ». Pour autant que tout type d'aides doive être visé, le Conseil d'État propose de reformuler le paragraphe 3 comme suit :

« (3) Les aides ~~à la production~~ financières sélectives inférieures à 200 000 euros ne sont pas remboursables si elles ont bien été utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été accordées. ».

Le paragraphe 6 prévoit que « le Fonds définit les recettes nettes ». Le Conseil d'État comprend que la disposition sous avis donnerait au Fonds un pouvoir d'appréciation des états récapitulatifs transmis par les bénéficiaires.

Le Conseil d'État suggère de préciser dans quelle mesure ce pouvoir d'appréciation est supposé être mis en œuvre.

En outre, s'agissant de la forme et des échéances de transmission de ces états récapitulatifs, le Conseil d'État se demande si de tels éléments ne devraient pas trouver leur place dans la convention prévue par l'article 9, alinéa 7, de la loi de 2014, et dont le contenu relatif aux « modalités de remboursement » est précisé à l'article 4 du projet sous examen.

Au paragraphe 7 est prévue une compétence pour le Fonds de déterminer les modalités de réinvestissements des sommes remboursées par une entité bénéficiaire. Or, cette compétence ne fait l'objet d'aucun encadrement particulier. Le Conseil d'État considère qu'il serait judicieux de prévoir *a minima* les objectifs à poursuivre. Au surplus, s'agissant d'une question relative aux compétences du Fonds, le Conseil d'État rappelle que l'intervention du pouvoir réglementaire grand-ducal nécessitera une disposition explicite y relative au niveau de la loi de 2014.

Article 10

L'article sous examen met en œuvre les articles 5, alinéa 8, et 12, alinéa 14, en matière de détermination de la rétribution des membres du Conseil d'administration et du Comité de sélection.

Au paragraphe 2, dernier alinéa, le Conseil d'État signale l'inexactitude de la référence légale. La valeur mensuelle du point indiciaire est désormais déterminée à l'article 2, paragraphe 4, point 1°, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Articles 11 et 12

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Au sein des énumérations, chaque élément commence par une minuscule.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Il y a lieu d'écrire systématiquement « pour cent » en toutes lettres.

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont systématiquement à séparer par des virgules. À titre d'exemple, à l'article 5, paragraphe 3, il convient d'insérer une virgule après les mots « point 3° ».

Intitulé

L'objet principal du dispositif est à résumer de manière précise et concise. Il ne suffit pas de dire que l'acte constitue l'exécution de l'acte qui lui sert de fondement légal. Un tel intitulé ne fournit aucun renseignement quant au contenu exact du dispositif et risque par ailleurs de prêter à confusion pour le cas où plusieurs règlements sont pris sur base du même fondement légal.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État suggère de conférer au règlement en projet sous revue l'intitulé suivant :

« Projet de règlement grand-ducal relatif à l'octroi des aides à la production audiovisuelle du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle ainsi qu'aux jetons de présence et indemnités des membres de son conseil d'administration, de son comité de sélection et des autres intervenants ».

Préambule

Un visa relatif à la fiche financière jointe au dossier fait défaut. Dans la mesure où le règlement grand-ducal comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État, la fiche financière, prescrite par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, est à mentionner au fondement procédural. Cette fiche est à indiquer, de préférence, en tout premier lieu du fondement procédural, vu que ce document est censé être joint au projet de règlement. Partant, il convient d'insérer, à la suite du fondement légal, le visa suivant :

« Vu la fiche financière ; ».

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu d'insérer à l'endroit des ministres proposant une référence au ministre des Finances.

Le deuxième visa (troisième selon le Conseil d'État) relatif aux avis des organes consultatifs est à adapter pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, et s'agissant de la première occurrence de la citation du Fonds, il y a lieu de remplacer les mots « Le Fonds » par les mots « Le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, ci-après « Fonds », ». Par ailleurs, il est relevé que la première référence à la loi servant de base au règlement en projet doit comporter son intitulé complet. Afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut ensuite être recouru à la formule « loi précitée du [...] ». Partant, il est indiqué de prévoir au paragraphe 1^{er} l'intitulé complet de l'acte en question et de viser ensuite, pour toutes les autres occurrences au texte en projet, la « loi précitée du 22 septembre 2014 » au lieu de se référer à la « loi ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, il faut remplacer les mots « article premier » par les mots « article 1^{er} ». En plus, étant donné que le règlement européen y visé a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les mots « , tel que modifié » après son intitulé.

Au paragraphe 3, il y a lieu de se référer aux « paragraphes 1^{er} et 2 », avec des lettres « er » en exposant derrière le numéro « 1 ».

Au paragraphe 4, la locution latine « *prima facie* » est à écrire en caractères italiques. Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 9, paragraphe 4, en ce qui concerne la locution latine « *pari passu* ».

Article 2

Aux points 1° à 3° et 5°, phrases liminaires, la virgule avant le mot « sont » est à omettre.

Aux points 2°, lettre a), et 4°, lettres a) et b), il est signalé qu'il n'est pas indiqué de mettre des mots entre parenthèses dans le dispositif.

Au point 3°, phrase liminaire, il convient d'ajouter le mot « celui » avant les mots « de la mémoire collective ».

Au point 5°, phrase liminaire, le mot « sont » est à remplacer par le mot « est », étant donné qu'il se rapporte aux mots « La promotion ».

Article 4

Au paragraphe 3, point 2°, les tirets sont à omettre. Il est suggéré de rédiger le point 2° comme suit :

« 2° Les collaborateurs de l'œuvre, à savoir les auteurs, réalisateurs et producteurs étrangers ; ».

Au paragraphe 3, point 12, en ce qui concerne l'emploi du mot « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Article 6

À la phrase liminaire, la virgule avant les mots « sont les suivants » est à omettre.

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, il est signalé que les nombres s'expriment en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Partant, il y a lieu d'écrire « 10 pour cent ».

Article 10

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de supprimer la virgule après les mots « le président du conseil d'administration du Fonds ».

Au paragraphe 2, alinéas 1^{er} à 4, il y a lieu d'écrire respectivement « 55 points indiciaires », « 25 points indiciaires » et « 20 points indiciaires », en omettant les nombres en toutes lettres ainsi que les parenthèses.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il convient de préciser le numéro de l'alinéa visé au lieu de se référer au « dernier alinéa ». Par ailleurs, il faut écrire « ~~une~~ indemnité mensuelle ».

Article 11

Il y a lieu d'insérer le mot « modifié » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

La virgule avant les mots « est abrogé » est à omettre.

Article 12

Il y a lieu de remplacer l'intitulé de l'article sous avis par celui de « Formule exécutoire ». Par ailleurs, le projet de règlement grand-ducal sous avis étant accompagné d'une fiche financière renseignant un impact sur le budget de l'État, il convient d'écrire :

« Art. 12. Formule exécutoire

Le ministre ayant les Médias dans ses attributions, le ministre ayant la Culture dans ses attributions et le ministre ayant les Finances dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 14 votants, le 5 mai 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch