

Projet de loi

- **modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public;**
- **modifiant la loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg.**

Avis du Conseil d'Etat

(23 octobre 2012)

Par dépêche du 19 mars 2012, le Premier ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Au projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné de la loi du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public.

En date du 20 juin 2012, l'avis de la Chambre des salariés a été transmis au Conseil d'Etat. L'avis de la Chambre de commerce est entré au Conseil d'Etat par dépêche du 14 septembre 2012. Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne sont pas encore parvenus au Conseil d'Etat à ce jour.

Considérations générales

Les auteurs du projet de loi développent dans l'exposé des motifs l'historique de l'évolution de la recherche publique, depuis la création du Fonds national de la recherche (FNR) par la loi du 31 mai 1999. Ils rappellent la double mission du Fonds, à savoir:

- recevoir, gérer et employer des allocations et dons provenant de sources publiques ou privées en vue de la promotion sur le plan national de la recherche et du développement technologique dans le secteur public;
- entretenir un processus de réflexion continu en vue de l'orientation de la politique nationale de recherche et développement (R&D), en fonction des données économiques et de l'évolution scientifique et technologique ainsi que sur base d'études approfondies.

Les arguments invoqués par les auteurs de la loi du 31 mai 1999 étaient:

- de favoriser la création de compétences nouvelles, notamment sous la forme de « programmes mobilisateurs » visant à « fédérer l'effort national en matière de R&D sur un nombre limité de thèmes jugés particulièrement porteurs d'avenir »;
- d'assurer la pertinence des activités de R&D par des mesures d'évaluation renforcées;
- de renforcer la coordination des activités nationales de R&D;

- de créer une structure juridique simple et efficace, pouvant également adhérer à des organisations internationales.

La création du FNR comme instrument de financement de la recherche publique s'est révélée utile face à l'évolution de la recherche au niveau européen et des recommandations énoncées par la « stratégie de Lisbonne », à savoir une stratégie de recherche qui a pour but une compétitivité accrue de l'économie dans l'Union européenne, un investissement de 3% du PIB dans la recherche et l'innovation, dont 1% dans la recherche publique, pour chaque Etat membre. L'investissement dans la recherche devait devenir un élément phare de la politique européenne en matière de développement économique.

Le Conseil d'Etat avait dans son avis du 9 février 1999 (doc. parl. n° 4438¹) approuvé les finalités, donnant toutefois à considérer que le FNR, constitué en établissement public, devait coexister à côté des trois centres de recherche publics (CRP) au même statut juridique, tous placés sous la tutelle du ministre compétent en vertu de l'article 18 de la loi modifiée du 9 mars 1987 ayant pour objet 1. l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public; 2. le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public. En l'absence d'une hiérarchie juridique entre les établissements publics à laquelle avait fait référence le Conseil d'Etat dans l'avis précité, sa crainte de voir s'éparpiller les fonds publics accordés au FNR sans atteindre le but d'une coordination optimale des activités nationales s'est confirmée.

Les crédits budgétaires publics en faveur de la recherche et de l'innovation ont été augmentés en valeur absolue et en pourcentage de PIB entre 2000 et 2011, alors que le secteur privé affiche une légère diminution des crédits par rapport au PIB.

Les auteurs du projet sous avis relèvent par ailleurs les différences entre les investissements des secteurs publics et privés au niveau de l'Union européenne et de l'OCDE. Alors que toutes les dépenses de la recherche exécutées au Luxembourg seraient investies à 75% par le secteur privé, le contraire est le cas pour les autres pays de l'Union européenne et de l'OCDE. Au cours de la dernière décennie, la participation du budget de l'Etat à l'investissement dans la recherche est passée de 7,5% à 24%. A noter dans ce contexte que la création de l'Université du Luxembourg, l'adhésion à des organismes internationaux comme l'Agence spatiale européenne ou le Laboratoire européen de biologie moléculaire ont été des avancées dans la démarche vers une politique de création de savoir et s'insèrent dans la politique européenne.

Le Grand-Duché se classe parmi les 27 Etats membres de l'Union européenne en 12^e position pour la dépense intérieure brute de R&D en pourcentage du PIB.¹ La Finlande, la Suède et le Danemark sont en tête de cet investissement. Le fait que les économies de ces pays ont des performances supérieures aux moyennes européennes devrait encourager ce type d'investissement, avec à long terme, une finalité économique.

¹ Eurostat, 2010

L'évolution du personnel dans le secteur de la recherche affiche une augmentation dans le secteur public, alors que le nombre de chercheurs et d'entreprises dans le secteur privé est en régression. Les auteurs du projet sous rubrique estiment à 2.400 le nombre de chercheurs proprement dits, avec une tendance croissante pour les années à venir. La loi du 19 août 2008 a confié au FNR la gestion des « aides à la formation-recherche » (AFR) par une refonte du système national des bourses de formation-recherche, instaurées par la loi-cadre de la recherche publique de 1987, qui est géré par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans son avis du 19 février 2008 relatif à la loi précitée (doc. parl. n° 5733⁵), le Conseil d'Etat avait relevé le renforcement du rôle du FNR, tout en rendant attentif au fait que « la distribution des aides financières à la recherche par plusieurs canaux manque d'efficacité [...] » et que « le FNR devra continuer à prouver qu'il est capable de disposer du savoir-faire nécessaire à la sélection des meilleurs candidats ».

Les auteurs du projet de loi font état de 670 aides à la formation-recherche accordées depuis octobre 2008 au 31 décembre 2010 pour un montant de 54,55 millions d'euros.

Alors qu'il s'agit dans ces cas de contrats à durée déterminée, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il y a lieu de surveiller cette évolution, en relation avec la création d'entreprises et l'expansion économique, qui devraient être des finalités dans les programmes et aider à la création d'emplois stables et au lancement de nouveaux secteurs économiques. Les auteurs n'ont pas indiqué de chiffres concernant les résultats de l'investissement dans la recherche, ni en termes d'entreprises ou de start-ups créées, ni en termes de publications scientifiques, voire en termes de brevets à retombées financières. L'information véhiculée par les rapports d'activité des trois CRP renseigne certes sur les performances de chaque institution, de même que le rapport d'activité du FNR fait état de 897 projets lui soumis pour évaluation, dont 47 ont été retenus pour un financement et 101 pour des AFR ainsi que 340 mesures d'accompagnement pour des candidats post-doctorants.² Il va sans dire que sans une simplification des méthodes le FNR risque de devenir un instrument bureaucratique pour gérer l'argent public attribué à la recherche, sans pour autant être renforcé dans sa mission de cibler l'effort de recherche.

La politique gouvernementale en matière de recherche manque de visibilité cohérente, alors que les instituts de recherche élargissent leurs champs d'application. En dotant le FNR de compétences financières destinées à financer des centres de recherche (*sic*) dont il n'est pas clair que la recherche, telle que définie dans les lois de base de ces centres, corresponde aux objectifs du FNR, risque de créer problème. Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'oppose à ce qu'un établissement public, le FNR en l'occurrence, ne devienne l'instrument supplétif aux dotations budgétaires manquant aux instituts de recherche rattachés à des ministères différents.

L'élargissement de l'éligibilité à l'intervention financière du FNR témoigne d'un changement de paradigme de la loi modifiée du 31 mai 1999. Les auteurs, en mentionnant le développement dynamique d'établissements,

² Fonds National de la Recherche Luxembourg, « Rapport annuel 2011 » à l'adresse http://www.fnr.lu/en/content/download/8172/45638/version/1/file/FNR_152798_RA2011_BAT_web_single.pdf (2012), p. 6

administrations ou organismes publics « qui se sont mis à entreprendre des activités de recherche en vue de l’accomplissement de leur mission », citent en exemple la Banque centrale du Luxembourg ou le Centre virtuel de la connaissance sur l’Europe (CVCE). Dans les missions principales de la Banque centrale du Luxembourg la recherche n’est pas mentionnée.³ Quant au CVCE, le Conseil d’Etat avait retenu dans son avis du 27 novembre 2001 (doc. parl. n° 4753²) relatif à la loi du 7 août 2002 les considérations suivantes: « En effet, des centres de documentation à vocation analogue existent aussi bien au niveau européen qu’au niveau régional et au niveau national. On aurait très bien pu s’imaginer que cette mission aurait été soit intégrée dans un organisme existant déjà soit reprise par un centre de recherche public ». S’agissant d’une recherche à vocation européenne, le Conseil d’Etat se doit de remarquer que la création d’une « Maison de l’histoire de l’Europe » prévue pour 2014 auprès du Parlement européen à Bruxelles serait l’occasion de revoir la finalité de cet institut. Vu le développement d’un cursus d’études européennes à l’Université du Luxembourg, une intégration à l’Université devrait également être envisagée.

Le Conseil d’Etat ne peut pas admettre que des établissements publics rattachés à des départements ministériels divers et financés par leurs budgets respectifs puissent être éligibles au financement par le FNR sur agrément du ministre ayant dans ses attributions la Recherche dans le secteur public. Le FNR deviendrait une superstructure de financement d’autres établissements, dont l’objectif n’aurait pas nécessairement un lien direct avec les missions du FNR. Une amélioration de la gouvernance de la recherche publique appelle à un recentrage des institutions. Il serait impératif de reconsidérer tous les centres de recherche publics et les divers instituts créés auprès des différents ministères à la lumière du développement de l’Université du Luxembourg et de la recherche y développée.

S’il est vrai que Luxinnovation, attaché au Ministère de l’économie, devrait être la courroie de transmission des efforts de recherche dans l’innovation et la création d’entreprises, l’investissement dans la recherche proprement dite ne devra pas se résumer en un but en soi, voire de l’art pour l’art. Il ne s’agit pas seulement de chercher, mais aussi de trouver!

La création de Luxinnovation en 1984 et sa constitution en groupement d’intérêt économique (GIE) en 1998, regroupant des acteurs venant des ministères de l’économie, de l’enseignement supérieur et de la recherche, des classes moyennes et du tourisme, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Fedil, a certainement eu comme finalité de faciliter la tâche des entreprises soucieuses de s’engager dans l’innovation et la recherche. S’il existe avec le projet sous avis une volonté de renforcer le rôle du FNR dans le domaine propre de la recherche, Luxinnovation reste pour les entreprises le partenaire principal pour des financements nationaux et internationaux. Notamment les instruments des programmes cadres européens et intergouvernementaux sont gérés par Luxinnovation, ce qui découle de la proximité du GIE avec les entreprises qui sont parties prenantes dans certains programmes. Par contre, les liens

³ Loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg et - portant abrogation du cours légal des billets émis par la Banque Internationale à Luxembourg; - modifiant l’article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1895 concernant le paiement des salaires des ouvriers.

institutionnels entre Luxinnovation et le FNR ne sont pas visibles, ni mentionnés dans le projet sous avis.

Les analyses de performance

Depuis la création du FNR en 1999, trois études ont été opérées, à savoir:

- l'analyse du dispositif national de la recherche publique confiée en 2005 par le Gouvernement à l'OCDE;
- une étude de prospection des compétences des potentialités et des opportunités de la R&D au niveau national en vue d'élaborer des programmes pluriannuels de recherche, appelée *FNR-Foresight* et initiée par le FNR en 2005;
- l'évaluation du fonctionnement du FNR prévue dans le contrat de performance qui a été mis en place suite aux recommandations de l'OCDE et est conclu entre les trois CRP, le CEPS, le FNR et Luxinnovation. Cette évaluation a été commanditée par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche au cabinet ITD-Eu de Paris.

Le Conseil d'Etat se doit de remarquer que lors de la création des CRP en 1987 la Chambre des députés avait adopté une motion appelant le Gouvernement à créer une structure juridique simple et efficace, pouvant également adhérer à des organisations internationales.

Dans son rapport du 7 janvier 1987 (doc. parl. n° 3030⁴), la Chambre des députés avait écrit: « Il faudra éviter les structures vides, les titres ronflants, les gouffres financiers sous prétexte que la recherche est une nécessité et peut faire abstraction de tout souci d'efficacité. Il faudra tout autant se garder de la fonctionnarisation de la recherche tout comme il convient de réduire au strict minimum les comités intermédiaires qui diluent la responsabilité. La bureaucratie est un autre danger qui guette la recherche dans le secteur public. S'il est vrai que des rapports seront nécessaires pour évaluer le travail en cours et que des contrôles devront être installés, il conviendra cependant de se garder de la paperasse qui absorbe les énergies ».

Le Conseil d'Etat se demande si l'évolution du FNR répond encore à cet objectif. L'évaluation de l'OCDE a recommandé l'amélioration de la gestion et de la gouvernance, des complémentarités entre les différents acteurs et le renforcement des liens entre les activités du secteur privé et du secteur public.

La nouvelle évaluation commanditée par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2010 a recommandé de clarifier les rôles respectifs du conseil d'administration et du conseil scientifique du FNR. Le cabinet ITD-Eu demande de simplifier la gestion des programmes et de mieux élaborer la vision de l'impact du FNR. Il recommande de concentrer les activités principalement sur la qualité de la recherche, le FNR ne pouvant pas couvrir tout le cycle de l'innovation. Les activités de recherche appliquée seraient à financer par le biais d'autres sources de financement, comme les subventions du ministère ou les programmes-cadres européens. Cette étude mentionne par ailleurs le manque d'indicateurs des résultats et de l'impact des activités du FNR. Les

recommandations font état d'un manque de confiance entre les institutions, de malentendus et de l'absence de dialogue entre les acteurs concernés.⁴

Les modifications proposées par le projet sous avis constituent un élargissement des compétences du FNR sans pour autant recentrer son champ d'intervention, voire restructurer les institutions publiques bénéficiant du financement du FNR.

Certaines cellules de recherche isolées, telles qu'elles existent au sein des administrations et institutions publiques, auraient certainement intérêt à voir leur travail intégré dans un cadre académique. Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle la recommandation de l'OCDE « d'améliorer la gestion et la gouvernance du dispositif national de la recherche, et d'améliorer les complémentarités entre les différents acteurs de la RDI ». Datant de 2005, cette évaluation a été suivie par la définition de priorités nationales de recherche publique, exercice entamé par le FNR et la mise en œuvre des contrats de performance qui concernent les CRP, le CEPS, le FNR et Luxinnovation. Le Conseil d'Etat se doit donc de constater que les expertises successives répètent les recommandations, sans avoir les effets escomptés. Un recentrage des différents instituts, une clarification qui fait quoi et avec quel objectif, quelle priorité et quels moyens, serait de mise.

Le « comité supérieur de la recherche et de l'innovation » créé par décision du Gouvernement en conseil en 2011, suite aux recommandations de l'OCDE de 2006, serait habilité à procéder à une telle démarche. Toujours est-il que la création d'un nouvel organisme pour améliorer la gouvernance devrait avoir comme objectif de mettre en question le dispositif existant. Par ailleurs, il faut encore remarquer que l'Université du Luxembourg n'est pas représentée dans ce comité.

A noter l'exemple de la Suède qui, en 2008, a donné à son « Conseil de recherche » la mission d'une agence dotée des moyens en personnel et experts, capables d'intervenir dans les différents programmes par l'évaluation de la qualité et l'orientation des programmes, ainsi que l'exemple du Danemark où les universités sont liées à la recherche industrielle et à la politique pour la technologie et l'innovation.

Les modifications apportées par la loi du 12 août 2003 et la loi du 19 août 2008 à la loi du 31 mai 1999 sont de taille, alors qu'elles élargissent les activités du Fonds aux organismes, services et établissements publics, ainsi qu'aux associations et fondations sans but lucratif, entreprenant dans les domaines qui les concernent des activités de recherche. Pour être éligibles, ces dernières doivent être agréées par le ministre ayant dans ses attributions la Recherche dans le secteur public. Le FNR, gestionnaire de l'investissement du Gouvernement dans l'innovation et la recherche dans l'intérêt principal du progrès économique, social et culturel du pays, risque ainsi de devenir une adresse pour des demandes de subventions de tout genre, au lieu de concentrer son action sur la qualité de la recherche proprement dite.

⁴ Innovation, Territoires et Développement en Europe (ITD-Eu), « Evaluation of the Fonds National de la Recherche (FNR) » à l'adresse http://www.mesr.public.lu/recherche/rapports_evaluation/Rapport_FNR.pdf (Décembre 2010), p. 38

L'avis de la Chambre de commerce du 26 juillet 2012 (doc. parl. n° 6420²) note au titre de l'appréciation générale du projet de loi sous examen une incidence très favorable, voire favorable quant à l'incidence du projet de loi sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et l'impact financier sur les entreprises. Par contre, l'incidence en matière de simplification administrative et de développement durable serait nulle. La Chambre de commerce réitère sa recommandation émise antérieurement dans sa publication « Actualité & tendances » dédiée à la RDI d'une clarification du rôle des acteurs publics en vue d'une gouvernance optimisée. Le Conseil d'Etat ayant exprimé pareil souci ci-dessus dans ses considérations générales ne peut que faire siennes les remarques de la Chambre de commerce.

La Chambre des salariés dans son avis du 7 juin 2012 (doc. parl. n° 6420¹), pour sa part, attire l'attention du législateur sur la dérogation à la législation sur les contrats de travail, introduite par la loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche et élargie par le présent projet. Au sujet de la fonctionnarisation des agents employés auprès du service compétent du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, il faudrait leur accorder ce statut rétroactivement depuis leur entrée en service, pour rester dans la logique de l'argumentation présentée par les auteurs du projet, selon l'avis de la Chambre des salariés.

Le Conseil d'Etat reviendra sur ce point lors de son examen de l'article 3 du projet de loi.

Les auteurs ont introduit la fonction de commissaire du Gouvernement. Dans son avis du 17 janvier 2012 (doc. parl. n° 6283⁴) sur la loi (modifiée) du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, le Conseil d'Etat avait mis en question la raison d'être d'un commissaire du Gouvernement auprès des établissements publics et demandé de supprimer les dispositions afférentes. Cette remise en question faisait suite à une position identique défendue déjà antérieurement par le Conseil d'Etat, en particulier dans son avis relatif au projet de loi qui est devenu la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers (doc. parl. n° 5125⁶). A l'époque, le législateur avait suivi le Conseil d'Etat sur ce point (doc. parl. n° 5125⁹).

L'article 3 du projet de loi soumet à l'avis du Conseil d'Etat la fonctionnarisation de certains agents du ministère, mesure qui n'a aucun lien avec la réforme du Fonds, dont les contrats sont de droit privé. Quant aux compétences du conseil d'administration du Fonds, les auteurs se sont inspirés du texte relatif au conseil de gouvernance de l'Université du Luxembourg. La tutelle du Gouvernement sera exercée par le biais d'une convention pluriannuelle entre le Gouvernement et le FNR. Le ministre ayant dans ses attributions la Recherche dans le secteur public exercera un droit de regard en se prononçant sur l'agrément à accorder aux institutions financées par les fonds du FNR.

Examen des articles

Observation préliminaire

En ce qui concerne la présentation, le Conseil d'Etat se demande si une nouvelle loi n'aurait pas facilité la lecture du texte. D'un point de vue légistique, la subdivision en points du projet de loi sous examen est à remplacer par des articles. Les énumérations abécédaires tout au long du texte sont à remplacer par des numérotations. Selon les règles de la légistique formelle, il y a lieu d'utiliser de façon générale des chiffres placés entre parenthèses pour indiquer les paragraphes, tandis que dans les renvois à un paragraphe déterminé les parenthèses sont à omettre.

Article 1^{er}

Point 1

La modification apportée à l'article 1^{er} porte sur la dénomination du ministre sous la tutelle duquel l'établissement public « Fonds National de la Recherche » se trouve. La recherche appliquée est supprimée du titre ministériel. Ce changement peut paraître anodin, mais quant au fond il révèle une séparation entre des institutions impliquées dans la recherche. Le commentaire s'en tient à la remarque lapidaire que la dénomination est utilisée telle quelle depuis quelques années.

Point 2

Au point 2, les auteurs ont pris note de l'observation du Conseil d'Etat dans son avis du 9 février 1999 en prévoyant un règlement grand-ducal pour tout changement du siège de l'établissement.

Point 3

Au point 3, l'article 2 est modifié par l'ajout « Dans le cadre de la politique définie par le Gouvernement » à insérer avant « le Fonds a pour mission ». Le Conseil d'Etat se demande quelle est l'utilité de cet ajout. En créant un établissement public dénommé « Fonds national pour la recherche », on aurait pu comprendre que le Gouvernement lui attribuerait une autonomie, régie par la convention pluriannuelle introduite à l'article 4 (nouveau). Le contrôle gouvernemental s'opérant par le biais de cette convention, le Conseil d'Etat trouve superfétatoire d'ajouter que le Fonds ne peut agir que dans le cadre de la politique définie par le Gouvernement. Il se trouverait muselé si, par inadvertance, un domaine de recherche n'aurait pas été mentionné dans la définition gouvernementale de la politique de recherche.

Par ailleurs, au 7^e tiret du paragraphe (e) du point 3, il est expressément permis au Fonds de présenter au ministre de sa propre initiative « toute proposition, suggestion et information pouvant contribuer à la mise en œuvre de la politique nationale de recherche ».

En outre, la mention de « la politique définie par le Gouvernement » pourrait donner l'impression qu'il s'agit de l'ensemble de la politique en matière de recherche, donc aussi celle opérée par Luxinnovation et d'autres institutions de recherche. Or, vu que les modifications soumises au Conseil d'Etat concernant la loi du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public n'en soufflent mot, le Conseil d'Etat propose de retenir le texte initial.

Les missions du Fonds telles que décrites au paragraphe (c) modifiant l'article 2 introduisent le terme de « faire avancer [la recherche dans le secteur public] ». Les auteurs seraient-ils d'avis que les progrès se font attendre et que l'ajout à la mission du Fonds de « faire avancer » la recherche aiderait à produire des retombées visibles? L'imprécision de cette terminologie étant totale, le Conseil d'Etat propose de supprimer ces termes du texte.

Quant aux modifications proposées aux textes des paragraphes (d) et (e), le Conseil d'Etat se demande si elles apportent une innovation notable, alors que l'imprécision risque de faire problème en cas de litiges juridiques. Le 4^e tiret confie au Fonds la mission de « [...] veiller au respect de la propriété intellectuelle engendrée dans le cadre des activités soutenues ». En conséquence, le Fonds devrait être doté d'un service juridique capable de le faire.

Point 4

La loi du 31 mai 1999 avait énuméré les établissements pouvant bénéficier des subventions du FNR. Les auteurs élargissent les missions du Fonds à d'autres organismes publics.

Le point c) du paragraphe (c) modifiant l'article 3 introduit un agrément pour l'obtention de subventions, qui sera arrêté par un règlement grand-ducal à élaborer par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Avec l'introduction de l'expression « valorisation » par le paragraphe (d) au paragraphe (3) qui définit les dépenses, les auteurs insistent sur la valorisation des résultats de la recherche.

Le paragraphe (e) introduit un nouveau paragraphe *4bis* qui ajoute une nouvelle mission pour le Fonds, à savoir d'entretenir un « processus » régulier d'information et d'échanges de vues et d'idées avec ses bénéficiaires. Le commentaire des articles explique que, vu le remaniement de la composition du conseil scientifique, un échange de vues avec le Fonds serait nécessaire. Aucune valeur normative ne découle de ce texte.

Concernant le paragraphe (f), le Conseil d'Etat rappelle qu'un renvoi direct à un règlement grand-ducal n'est pas possible. Le principe de la hiérarchie des normes interdit qu'une norme juridique supérieure comporte une référence à une norme qui lui est inférieure dans la hiérarchie des sources de droit. Partant, le Conseil d'Etat exige sous peine d'opposition formelle la suppression de cette disposition.

Le paragraphe 6 de l'article 3 (numérotation de la loi modifiée du 31 mai 1999) n'étant pas modifié par le projet de loi sous avis comporte les

termes de « Communauté européenne » qui sont à remplacer par la terminologie actuelle de « Union européenne ».

Les aides à la formation-recherche telles que définies aux paragraphes (g) et (h) prévoient le regroupement d'aides individuelles qui seraient versées à l'établissement d'accueil luxembourgeois. Le Conseil d'Etat se demande si une telle modification de l'attribution de subventions individuelles, qui constitue un financement caché de l'établissement d'accueil, ne pervertit pas l'objectif du soutien au chercheur individuel. S'il est compréhensible que des projets pluriannuels nécessitent une continuité et, par conséquent, la fidélisation des chercheurs, le financement de l'institution ne pourra cependant se faire par le biais de la collecte des aides à la formation-recherche.

Deux règlements grand-ducaux sont prévus pour préciser les cas et les conditions d'allocation des bourses formation-recherche ainsi que pour déterminer les modalités relatives à l'attribution à la gestion et au suivi des aides à la formation-recherche. Il est de même prévu qu'un règlement grand-ducal fixera le montant de base, les majorations et les réductions.

Quant aux paragraphes (i) à (k), le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

Point 5

La modification de l'article 4 par l'ajout de deux paragraphes nouveaux concernant l'introduction d'une convention pluriannuelle est reprise de la loi sur la création de l'Université du Luxembourg, y dénommé contrat d'établissement pour une durée de quatre ans. Les auteurs n'ont pas introduit de limite dans le temps de la convention à conclure. En gardant la teneur de l'actuel article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999 comme paragraphe 3, il est dans l'intention de garder deux modèles de conventions: une convention pluriannuelle, et des conventions au cas par cas. Le Conseil d'Etat demande l'ajout d'une précision du texte quant à une limite dans le temps pour la convention pluriannuelle.

Point 6

La composition et les attributions du conseil d'administration sont modifiées par le nouveau paragraphe 1^{er} de l'article 5. Les auteurs remplacent les six membres proposés par les différents ministères plus particulièrement concernés par la recherche, par neuf membres choisis en raison de leur compétence. Le Conseil d'Etat demande la suppression de l'inclusion d'un critère de représentation paritaire des hommes et des femmes tel que formulé dans le texte, le respect de ce critère avec la mention « dans la mesure du possible » n'ayant aucune valeur juridique. La représentation paritaire dans les organes de décision devra être considérée en amont, lors des nominations dans les différents organes des institutions de recherche et à l'Université. La remarque de l'auditeur ITD-Eu que 77% des projets de recherche étaient introduits par des hommes et 33% par des femmes, et qu'en terme de réussite 78% et 79% devraient prouver que la parité ne saurait être mise en cause pour des critères de qualité est

pertinente.⁵ La nécessité du suivi structurel de l'accès des femmes dans les organes de décision ne peut être palliée par une telle mention dans un texte législatif. Le Conseil d'Etat propose de supprimer la phrase « une représentation paritaire des hommes et des femmes sera respectée dans la mesure du possible » du nouveau paragraphe 1^{er} de l'article 5. Si le Gouvernement veut donner un message clair à l'égard de la sous-représentation des femmes dans les institutions de recherche, il devrait soit s'exprimer pour la parité hommes-femmes lors de la nomination du conseil d'administration, soit proposer des quotas.

La dernière phrase du prédit paragraphe 1^{er} nouveau est à reprendre comme première phrase du paragraphe 3 nouveau concernant la désignation du président et du vice-président du conseil d'administration.

Le paragraphe 3 nouveau se lira dès lors comme suit:

« (3) Les membres du conseil d'administration sont nommés et révoqués par arrêté grand-ducal sur proposition du Gouvernement en conseil.

Le Gouvernement en conseil désigne, sur proposition du ministre ayant dans ses attributions la Recherche dans le secteur public, parmi les membres du conseil d'administration le président et le vice-président du conseil d'administration. »

Les paragraphes (c) et (f) n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Le paragraphe (e) introduit la limite à deux mandats entiers pour les membres nommés. Ceci pourrait engendrer la situation que l'entière, ou la majorité du conseil sera renouvelée, alors que vu les compétences élargies du conseil d'administration la question de la continuité sera à considérer.

Au paragraphe (g), la phrase relative aux jetons de présence du commissaire du Gouvernement est à omettre au vu des considérations générales.

Point 7

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler quant au point 7 de l'article 1^{er} sous avis.

Point 8

Les modifications apportées à l'article 7 de la loi modifiée du 31 mai 1999 concernent les attributions du conseil d'administration. Le nouveau paragraphe 1^{er} introduit par les auteurs fait référence à la convention signée avec l'Etat. Vu que dans les modifications apportées à l'article 4 sous le point 5 de l'article 1^{er} sous examen il est fait référence à deux sortes de

⁵ Förderungsberatung Dr. Wilma Simoleit, « Evaluation of the Accompanying Measures of the FNR for the Development of a Strategy » à l'adresse www.fnr.lu/en/content/download/7819/43353/version/1/file/evaluation%2Breport%2Baccompanying%2Bmeasures.pdf+evaluation+of+the+accompanying&hl=fr&gl=de&pid=bl&srcid=ADGEEsGbnGPC6IjgfaXouaV0EzrWnB99_m5I4KUafX2PdoYDgv2HutC_sto3zOvHdu3dsy_7ZMiBF2ThL4oiYH3EK1hn2D--8RzqMy1MgR5rlP3Hou6Cj7pJGo1OfXabGO0_WtOW0wdU&sig=AHIEtbQpxZZUsa7IvSxHtgqbydKhqJZt9g (February 2012), p. 75

conventions, l'une pluriannuelle mentionnée au paragraphe 1^{er} et l'autre au paragraphe 3, il y a lieu de préciser dans le texte du paragraphe 1^{er} de l'article 7 de quelle convention il s'agit, en tenant compte de l'observation du Conseil d'Etat que la durée de la convention pluriannuelle sera à préciser. Le nouveau texte du paragraphe 2 de l'article 7 transfère les fonctions de gestion et de contrôle du FNR à son conseil d'administration et s'inspire largement de la loi « modifiée » du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg.

Au paragraphe (a) introduisant un nouveau paragraphe 1^{er}, les termes « en outre » sont à supprimer.

Le Conseil d'Etat constate qu'au paragraphe (b) introduisant un nouveau paragraphe 2, il existe des différences de terminologie entre la version du texte du projet de loi et la version coordonnée du texte y annexée. La phrase introduisant les fonctions du conseil d'administration comprend une fois le terme « notamment », et une autre fois « en outre ». Le terme « notamment » n'ayant aucune valeur normative à cause de son caractère non exhaustif sera à remplacer par les termes de « en outre ».

Le Conseil d'Etat demande à ce que le point a) sous (2) introduit par le point 8 sous avis, portant sur la nomination et la révocation du secrétaire général, soit complété par la condition de l'approbation du ministre ayant la Recherche dans le secteur public dans ses attributions. Ce point se lira dès lors comme suit:

« (2) Il assume en outre les fonctions suivantes:

a) Il nomme et révoque le secrétaire général après approbation du ministre ayant la Recherche dans le secteur public dans ses attributions;

b) Il arrête le règlement d'ordre intérieur du Fonds;

[...] »

Point 9

L'article 7bis nouvellement introduit crée la fonction de « commissaire de Gouvernement » auprès du conseil d'administration du FNR. Il échet de parler du « commissaire du Gouvernement ».

Nommé par le ministre ayant dans ses attributions la Recherche dans le secteur public, le commissaire aura pour attribution le contrôle de l'établissement public en général, et celui de sa gestion technique, administrative et financière en particulier. Il aura un droit à toute information sur l'établissement public et il pourra suspendre des décisions contraires aux règlements et contrats conclus avec l'Etat. Il n'aura nulle compétence au-delà de la recherche dans le secteur public, il ne saura s'impliquer pour l'intérêt de la recherche opérée auprès de Luxinnovation, voire auprès de l'Université du Luxembourg.

Nonobstant la création d'une fonction de commissaire du Gouvernement, l'orientation nouvelle que les auteurs entendent donner à la loi de 1999 risque de transformer le FNR en un organe *sui generis* et d'attribuer au Ministère de la recherche publique l'entièreté des fonds publics à attribuer tant aux instituts de recherche publique qu'aux entreprises, dépendant cependant davantage du Ministère de l'économie. La

création de la fonction de commissaire du Gouvernement aurait été une occasion d'outrepasser le fossé entre la recherche et l'innovation, tel que le remarque ITD-Eu, et de construire une collaboration structurée entre les CRP et Luxinnovation. Selon le Conseil d'Etat, cette mission de coordination et de collaboration devrait pourtant revenir comme mission commune relevant de l'objet du FNR à l'ensemble des organes d'administration et de direction du Fonds, rendant de la façon superflète la création de la fonction du commissaire.

Conformément à sa position plus amplement développée à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'Etat demande qu'il soit fait abstraction de l'institution d'un commissaire du Gouvernement.

Point 10

Le conseil scientifique est modifié dans sa composition. La loi modifiée du 31 mai 1999 en avait fait une plate-forme représentant les instituts de recherche et d'enseignement supérieur. Les auteurs du projet sous avis déconnectent le conseil scientifique des instituts de recherche, avec l'argument que la présence des bénéficiaires de l'intervention du FNR empêcherait l'indépendance de celui-ci. Si cette argumentation peut être mise en exergue pour le conseil d'administration, elle n'aura pas la même valeur pour le conseil scientifique, organe consultatif dont le président peut assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration. Les deux organes susceptibles d'orienter la recherche n'auront donc aucun lien institutionnel ni avec les institutions de recherche, ni avec l'Université.

Il restera à l'appréciation du ministre ayant la Recherche dans le secteur public dans ses attributions de proposer les membres des deux organes parmi des représentants d'entreprises du secteur privé, voire parmi des chercheurs luxembourgeois à l'étranger, ou les retraités. Le Conseil d'Etat tient à rappeler les remarques faites par ITD-Eu en cette matière. L'auditeur insiste à créer des liens plus intenses entre les activités de recherche et les activités économiques. Il suggère de choisir pour les organes du FNR des membres ayant un profil industriel, de tenir compte dans le développement des programmes de l'intérêt pour le tissu économique national, d'intensifier la collaboration entre les CRP et Luxinnovation.⁶

Quant à la forme, le terme de « personnalités » est à remplacer par celui de « personnes » au nouveau paragraphe 2, alors qu'il est déjà précisé que ces personnes sont « choisies en raison de leur compétence en matière de recherche ».

Quant à la représentation paritaire entre hommes et femmes, le Conseil d'Etat réitère son observation au point 6 ci-dessus et s'oppose à la formulation prévue.

⁶ Innovation, Territoires et Développement en Europe (ITD-Eu), « Evaluation of the Fonds National de la Recherche (FNR) » à l'adresse http://www.mesr.public.lu/recherche/rapports_evaluation/Rapport_FNR.pdf (Décembre 2010), p. 36

Point 11

Un nouvel article 9 arrête les modalités de nomination et la définition des attributions du secrétaire général. Les auteurs du projet sous rubrique y consacrent six paragraphes. Comme les modalités de nomination et de révocation du secrétaire général, qui se font par le conseil d'administration après approbation du ministre, figurent déjà à l'endroit du point 8 de l'article 1^{er}, le Conseil d'Etat demande la suppression de la première phrase du paragraphe 1^{er} du nouvel article 9.

Comme le paragraphe 5 est étroitement lié au paragraphe 2, le Conseil d'Etat demande à ce que les prédits paragraphes soient regroupés pour en former un seul paragraphe 2.

Au paragraphe 3, il est question du personnel employé par le Fonds, avec la précision que les contrats de travail du personnel sont des contrats de droit privé. Il y a lieu de faire abstraction de la deuxième phrase de ce paragraphe et de l'ajouter au paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la loi telle qu'elle sera modifiée par le présent projet de loi, qui se lira dès lors comme suit:

« **Art. 1^{er}.** (1) Il est créé un établissement public [...].

(2) [...].

(3) Sans préjudice des dispositions particulières de la présente loi, l'établissement est géré dans les formes et selon les méthodes du droit privé. Le personnel est lié au Fonds par des contrats de travail de droit privé régis par les dispositions du Code du travail.

(4) [...] »

La première phrase du paragraphe 3 est à reprendre sous un paragraphe 4 après l'énumération des attributions du secrétaire général.

Au paragraphe 4, le secrétaire général exerce « en particulier » les attributions y énumérées donnant une valeur plus importante aux tâches du paragraphe 4 par rapport aux tâches citées aux paragraphes 2 et 5 du nouvel article 9 du projet de loi sous examen. Les termes « en particulier » sont à supprimer. En ce qui concerne le point d) du paragraphe 4, le Conseil d'Etat ne voit pas de plus-value dans le fait de préciser « qui doivent nécessairement correspondre aux ». Il suffit de remplacer ces termes par les termes « selon les ». Pour des raisons de continuité, le paragraphe 4 peut être ajouté aux prédits paragraphes 2 et 5 pour en former un seul paragraphe regroupant toutes les fonctions du secrétaire général.

Tenant compte de ce qui précède, le texte de l'article sous avis pourra se lire comme suit:

« 11° L'article 9 est remplacé par un nouvel article 9 dont la teneur est la suivante:

« **Art. 9.** (1) Le conseil d'administration définit les attributions administratives et financières du secrétaire général sans préjudice des dispositions visées aux paragraphes suivants du présent article.

(2) Le secrétaire général assure la gestion journalière du Fonds et organise son fonctionnement. Il exécute les décisions du conseil d'administration, lui rend compte de toutes les

activités du Fonds et de l'exécution des engagements contractés par le Fonds dans le cadre de la convention pluriannuelle.

Il exerce les attributions suivantes:

- a) il est le chef hiérarchique du personnel employé par le Fonds;
- b) il veille à la mise en application des décisions prises par le conseil d'administration;
- c) il assure la liaison avec le conseil d'administration et le conseil scientifique;
- d) il propose les projets et activités du Fonds, selon les lignes directrices générales du conseil d'administration. Il supervise les projets et activités exécutés dans le cadre du Fonds;
- e) il veille à la mise en application du règlement d'ordre intérieur.

(3) Le secrétaire général assiste avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration et du conseil scientifique.

(4) Il est assisté par le personnel employé par le Fonds. » »

Point 12

L'article 10 de la loi actuelle détermine le financement du Fonds. Le Conseil d'Etat ne comprend pas le changement apporté introduisant les allocations inscrites à la convention pluriannuelle visée à l'article 4 et le maintien dans le même tiret de l'annuité budgétaire par la mention « dont le montant sera fixé chaque année par la loi budgétaire ». La convention pluriannuelle, pour laquelle les auteurs n'ont pas précisé de durée, retiendrait-elle un montant dont des tranches seraient fixées chaque année par la loi budgétaire?

Au cas où pour la gestion de projets de recherche l'annualité du budget pose problème, le Conseil d'Etat estime qu'il revient au législateur de prévoir l'éventuelle création d'un fonds spécial, à l'instar d'autres fonds spéciaux, tels que par exemple le Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé (Fonds de l'innovation).

Le commentaire des articles rapporte au point 12 sur la fonction du secrétaire général qui est en effet introduite par le point 11 du projet de loi sous examen. Aucun commentaire n'est fait sur les modifications du mécanisme de financement du Fonds introduites par le point 12. Alors que le point 12 introduit des modifications de taille dans la gestion financière du Fonds, comme par exemple la possibilité de faire des emprunts, le Conseil d'Etat considère qu'il s'agit de dispositions où une justification par commentaire aurait été instructive.

Comme le Conseil d'Etat a fait constater que les énumérations sont à numéroter, le libellé du point 12 sous avis est à adapter en échangeant les mots « tirets » par la numérotation correspondante.

Point 13

Le Conseil d'Etat soulève qu'il avait dans le cadre de son avis du 17 janvier 2012 relatif au projet de loi modifiant la loi portant création de l'Université du Luxembourg (doc. parl. n° 6283⁴) émis une opposition formelle en exigeant qu'« en application de l'article 99 de la Constitution les objets immobiliers à transférer dans le capital de l'Université soient spécialement mentionnés dans la loi ».

Le Conseil d'Etat relève que les auteurs du projet sous examen ont bien repris la proposition de texte formulée dans le contexte du prédit avis, mais se doit de constater qu'« un relevé qui fait l'objet de l'annexe à la présente loi et qui fait partie intégrante énumère les propriétés domaniales, bâtiments, équipements et ouvrages faisant l'objet de l'apport en nature susvisé » n'est pas joint.

Partant, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle qu'une annexe faisant partie intégrante du texte de loi soit ajoutée au présent projet de loi.

Points 14 à 17

Sans observation.

Article 2

Cet article supprime le lien assuré par la loi modifiée du 31 mai 1999 entre l'Université du Luxembourg et le FNR.

La suppression du paragraphe 7 qui a assuré ce lien institutionnel entre le FNR et l'Université du Luxembourg, par deux représentants au conseil scientifique, est la suite logique des modifications apportées à la composition de cet organe. Le Conseil d'Etat se doit cependant d'observer que les liens avec l'Université n'apparaissent plus dans le nouveau texte. Il aurait souhaité voir une collaboration entre ces deux institutions soutenue par une disposition afférente dans la loi organique.

Article 3

Le texte de cet article porte sur deux mesures transitoires destinées spécifiquement à deux catégories du personnel du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il s'agit d'ouvrir l'accès à la carrière supérieure de l'attaché de Gouvernement (4 agents) respectivement à la carrière du rédacteur (2 agents), à ceux des agents de ce ministère qui sont actuellement engagés en tant qu'employés de l'Etat et sous condition qu'ils remplissent les conditions d'études ouvrant l'accès à leur future carrière, qui ont été engagés avant l'entrée en vigueur de la loi. Il s'agit en fait d'admettre au statut de fonctionnaire tous les agents du Service recherche et innovation des deux carrières visées de ce ministère, qui ont été engagés depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 1987 ayant pour objet: 1. l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public; 2. le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public. Ces deux mesures sont calquées sur des mesures comparables qui font partie

régulièrement des projets de loi soumis au Conseil d'Etat avec lesquelles celui-ci marque généralement son accord bien que ces mesures pourraient être facilement prévenues si l'administration prenait en temps utile les dispositions nécessaires pour élargir les cadres légaux de façon à recruter dès le départ des agents bénéficiant du statut du fonctionnaire – mais assujettis également au moment de leur entrée au service de l'Etat et au cours de l'évolution de leur carrière au concours d'entrée et aux examens d'admission au stage, du stage et de l'examen de fin de stage.

Si le Conseil d'Etat peut donc se déclarer d'accord avec le principe des deux mesures transitoires, il doit cependant s'opposer formellement à la modalité particulière qui prévoit qu' « En cas de nomination, leur traitement sera fixé sur base d'une nomination fictive se situant deux ans après la date de leur entrée en service ininterrompu à plein temps ou à temps partiel en qualité d'employé de l'Etat ». Cette modalité accorderait en effet à quelques agents d'un seul ministère des avantages exceptionnels auxquels ne peuvent prétendre ni les autres agents de l'administration gouvernementale affectés à d'autres ministères ni les agents affectés à d'autres administrations de l'Etat. Pareille inégalité de traitement ne serait pas conforme à l'article 10*bis* de la Constitution.

Article 4

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 octobre 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen