

Projet de loi

ayant pour objet l'organisation du fonds national de la recherche dans le secteur public et portant modification de la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures

Avis du Conseil d'État

(19 décembre 2025)

En vertu de l'arrêté du 11 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Recherche et de l'Enseignement supérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'un texte coordonné de la loi que le projet de loi sous examen tend à modifier.

L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État en date du 11 août 2025.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 27 novembre et 1^{er} décembre 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen a pour finalité de réviser le cadre légal du Fonds national de la recherche (ci-après « Fonds »), selon l'exposé des motifs, plus de vingt-cinq ans après son institution par la loi du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public, et plus de sept ans après une première réforme opérée par la loi du 27 août 2014 modifiant - la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public ; - la loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg. Cette révision vise à adapter les missions, l'organisation et le fonctionnement du Fonds, en réponse à l'évolution significative du secteur de la recherche publique au fil des années.

Le projet de loi sous examen prévoit une refonte en profondeur du cadre juridique, en élargissant ses missions au-delà du simple financement de la recherche publique. Selon l'exposé des motifs, il intègre désormais des objectifs de valorisation et de transfert des résultats scientifiques vers des applications concrètes. Sur le plan de la gouvernance, le conseil d'administration est réformé : composé désormais de neuf membres, dont huit membres externes nommés par le Gouvernement en conseil, auxquels se

rajoute le président de la délégation du personnel avec voix délibérative. La direction du Fonds sera renforcée par l'ajout d'un secrétaire général adjoint et d'un directeur administratif et financier, afin d'assurer une gouvernance collégiale plus efficace. Le Conseil scientifique est supprimé en raison de son manque d'activité, l'expertise étant désormais intégrée au sein du conseil d'administration ou sollicitée à travers des experts externes. Un comité de liaison est institué pour renforcer les échanges entre le Fonds et les acteurs principaux de la recherche publique, avec un rôle consultatif centré sur l'exécution stratégique des programmes. Par ailleurs, le projet de loi élargit le cercle des bénéficiaires éligibles aux aides du Fonds, en y intégrant notamment les groupements d'intérêt économique et certaines sociétés d'impact sociétal, sous réserve d'un agrément ministériel. Le dispositif des aides à la formation-recherche est réformé et devient l'« aide à la formation doctorale », désormais recentrée exclusivement sur les doctorants, notamment ceux effectuant leur thèse à l'étranger ou dans des entreprises privées au Luxembourg. Enfin, un mécanisme d'assurance qualité est introduit, avec des évaluations internes biennales sous la responsabilité du conseil d'administration, et des évaluations externes confiées à des experts indépendants, permettant un suivi empirique de la performance et de l'organisation du Fonds.

Dans ce contexte, la loi en projet sous examen vise à abroger et remplacer la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public.

En ce qui concerne la modification proposée de la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, celle-ci est liée au fait que les chercheurs en formation, inscrits dans un programme relevant du troisième cycle et menant au grade de docteur, ne relèveront plus du dispositif des aides financières de l'État pour études supérieures.

Le Conseil d'État relève que le projet de loi sous examen concerne, entre autres, des aides financières versées par un établissement public, de sorte que l'article 117 de la Constitution n'est pas en cause. Il recommande toutefois de préciser certaines dispositions du projet de loi sous examen afin de mieux cadrer le caractère discrétionnaire de ces dispositions et d'éviter ainsi des recours contentieux. Il y reviendra lors de l'examen des articles.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 129 de la Constitution, il revient à la loi de « déterminer[r] l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics ».

En l'espèce, le paragraphe 4 de l'article 1^{er} du projet de loi détermine l'objet du Fonds essentiellement par référence aux missions qui résultent de l'article 2, puisque le Fonds a pour objet « de recevoir, de gérer et d'employer » des fonds « afin de réaliser les missions visées à l'article 2 ». L'article 2 énumère effectivement certaines missions confiées au Fonds, mais son paragraphe 3 permet de lui conférer par voie conventionnelle d'autres « missions susceptibles de faciliter la réalisation de [son] objet », ce qui

revient à permettre une extension de l'objet du Fonds par la voie conventionnelle, la référence qui est faite à « l'objet du Fonds » n'apportant en réalité aucun cadrage puisque l'objet est défini à l'article 1^{er} par une référence aux missions de l'article 2.

Par conséquent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 4 de l'article 1^{er} et au paragraphe 3 de l'article 2.

Ces oppositions formelles pourront être levées moyennant la suppression du paragraphe 3 de l'article 2 ou, le cas échéant, moyennant une détermination plus consistante de l'objet du Fonds au paragraphe 4 de l'article 1^{er}. Ceci ne préjudicie pas la possibilité pour le Fonds de conclure des conventions qui s'inscrivent dans le cadre de ses missions prévues par la loi.

Articles 3 à 8

Sans observation

Article 9

Contrairement aux dispositions relatives au recrutement du secrétaire général et du secrétaire général adjoint, les auteurs n'ont pas prévu que les modalités de la procédure de recrutement soient précisées au règlement d'ordre intérieur du Fonds. Le Conseil d'État estime qu'il serait utile de le préciser.

Article 10

À l'article 10, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État comprend que la procédure et la majorité (simple, absolue, etc.), selon lesquelles le président est désigné parmi les membres du comité, seront prévues par le règlement d'ordre intérieur prévu à l'alinéa 2.

Articles 11 à 17

Sans observation.

Article 18

Le Conseil d'État constate que la disposition sous examen ne vise que les « dépenses inhérentes à la mise en œuvre de projets », alors que la loi précitée du 31 mai 1999 prévoit explicitement les dépenses de réalisation éligibles dans un paragraphe distinct, en prévoyant que « [l]es dépenses de réalisation éligibles comprennent notamment les dépenses de personnel, les dépenses pour services de tiers, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'acquisitions, ainsi que toute autre dépense liée à la réalisation des activités de recherche concernées la valorisation et la diffusion de leurs résultats. Les dépenses d'acquisition, de construction ou d'aménagement d'immeubles peuvent être retenues comme dépenses éligibles, si de telles dépenses sont jugées indispensables pour la réalisation de ces activités de recherche. » Le Conseil d'État renvoie à son observation finale à l'endroit des considérations générales et recommande de préciser la disposition sous examen.

Article 19

Le Conseil d'État constate que la disposition sous examen ne précise ni les critères d'éligibilité ni les délais de réception des projets mentionnés au paragraphe 1^{er}, ces éléments étant renvoyés aux appels à projets. Par ailleurs, les critères de sélection, définis dans le cadre des programmes tels qu'approuvés par le conseil d'administration, ne sont pas énumérés de manière exhaustive dans la disposition sous examen, laquelle se limite à imposer que les critères mentionnés y figurent « au moins », laissant ainsi la porte ouverte à l'ajout d'autres critères non précisés par la loi. Le Conseil d'État renvoie à son observation finale à l'endroit des considérations générales et recommande de préciser la disposition sous examen. Si les « critères d'éligibilité » étaient à comprendre comme un synonyme des « critères de sélection » du paragraphe 2, une uniformisation terminologique serait de mise.

Article 20

Au paragraphe 2, le Conseil d'État se doit de rappeler que les critères auxquels il est fait référence ne sont pas intégralement définis à l'article 19, paragraphe 2, mais résultent également des programmes arrêtés par le conseil d'administration, à moins que la référence à l'article 19, paragraphe 2, ne soit censée englober ces derniers. Même dans cette hypothèse, tout en renvoyant à son observation finale à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État recommande de préciser la disposition sous examen.

Article 21

L'article sous examen prévoit que tout financement du Fonds fait l'objet d'une convention conclue entre le Fonds et les bénéficiaires, dont les éléments minimaux, par l'emploi des mots « au moins », sont prévus par le paragraphe 1^{er}, alinéa 2. Le Conseil d'État renvoie à son observation finale à l'endroit des considérations générales et recommande de préciser la disposition sous examen.

Articles 22 et 23

Sans observation.

Article 24

Le Conseil d'État constate que la disposition sous examen ne mentionne ni la liste des pièces à fournir ni les délais de réception des dossiers, ces éléments étant précisés par les appels publics. Il renvoie à son observation finale à l'endroit des considérations générales et recommande de préciser la disposition sous examen.

Article 25

L'article sous examen prévoit les critères selon lesquels les demandes d'aides à la formation doctorale sont évaluées. Le Conseil d'État constate que cet article constitue une nouveauté, dans la mesure où il ne figure, en tant que tel, ni dans la loi précitée du 31 mai 1999 ni dans le règlement grand-ducal du 6 octobre 2008 relatif aux modalités d'attribution, de calcul et de gestion des aides à la formation-recherche. Selon les auteurs, il a été jugé essentiel d'introduire, dans le cadre du projet de loi sous examen, une définition claire

et transparente des critères d'évaluation des demandes d'aides à la formation doctorale. Même si la plupart des critères paraissent pertinents et transparents dans le présent contexte, une interrogation subsiste quant au point 4°, qui évoque l'« impact » du projet proposé. En effet, la disposition sous examen se borne à mentionner de manière générale la notion d'« impact », sans en préciser les contours, alors que l'article 19, dans le cadre des appels à projets, identifie de manière plus détaillée les différents types d'impact susceptibles d'être pris en compte. Le Conseil d'État, en renvoyant à son observation finale à l'endroit des considérations générales, estime qu'il serait utile de reprendre ces précisions à la disposition sous revue.

Article 26

Sans observation.

Article 27

Le paragraphe 2 de la disposition sous examen dispose que « [p]our les projets de recherche réalisés dans le cadre d'une formation à temps partiel de troisième cycle menant au grade de docteur, la durée maximale d'attribution de l'aide à la formation doctorale, ainsi que les montants annuels peuvent être adaptés au prorata, sans que la durée maximale ne soit supérieure à huit ans ». Le Conseil d'État s'interroge quant au recours au verbe « pouvoir » en ce qui concerne l'adaptation des montants annuels. En effet, dans le cadre d'une formation doctorale à temps partiel, une adaptation *prorata temporis* des montants devrait s'imposer de manière logique et systématique. Le Conseil d'État renvoie à son observation finale à l'endroit des considérations générales et recommande de remplacer les mots « peuvent être » par les mots « sont » à la disposition sous examen.

Article 28

Sans observation.

Article 29

En ce qui concerne le paragraphe 2 de la disposition sous examen, le commentaire des articles précise qu'il vise des modalités pratiques devant être fixées par la convention. Il y est notamment question des conditions et modalités de paiement, définissant la manière et le moment du versement des fonds, de la gestion, portant sur l'utilisation et l'administration des fonds ainsi que des dispositions relatives au remboursement des fonds alloués, lesquelles visent les situations dans lesquelles un remboursement pourrait être exigé. Le commentaire de l'article indique également que la convention devra prévoir les modalités de suivi des travaux subventionnés ainsi que l'évaluation de leurs résultats, en précisant les critères et les méthodes applicables à cet effet.

Dans la mesure où les mots « remboursement des fonds » semblent renvoyer uniquement à des cas exceptionnels, le Conseil d'État estime qu'il serait opportun d'envisager une formulation plus nuancée, telle que « remboursement éventuel », déjà retenue dans le règlement grand-ducal précité du 6 octobre 2008.

De manière plus générale, le Conseil d'État suggère de s'inspirer des précisions apportées par le commentaire des articles afin de détailler

d'avantage, au niveau du texte de loi lui-même, les éléments qui seront régis par la convention à conclure, et ainsi mieux mettre en évidence leur nature essentiellement pratique. Le Conseil d'État renvoie à son observation finale à l'endroit des considérations générales.

Articles 30 à 36

Sans observation.

Article 37

Le Conseil d'État recommande de prévoir, comme le fait l'article 56 de la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg, que la comptabilité du Fonds est « établie » selon les principes de la comptabilité commerciale, prévoyant ainsi une mise en œuvre effective, et non une conformité simplement déclarative tel que cela pourrait s'entendre de la disposition sous revue.

Articles 38 à 41

Sans observation.

Article 42

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'insérer la date de cessation du conseil d'administration en fonction une fois que celle-ci est connue.

Article 43

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Ainsi, il y a lieu d'écrire « Fonds national de la recherche dans le secteur public ». Cette observation vaut pour l'intitulé ainsi que pour l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}.

Le groupement usuel d'articles se fait en chapitres, lesquels peuvent être divisés en sections. À leur tour, les sections sont susceptibles d'être subdivisées en sous-sections. Lorsque, pour le groupement des articles, il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci, tout comme les sections et les sous-sections sont numérotés en chiffres arabes. Tenant compte de ce qui précède, les titres et chapitres du dispositif sous examen sont à reprendre en tant que chapitres et sections, ceci en ayant recours à des lettres arabes. Par conséquent, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter.

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 ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, dans un souci de cohérence par rapport à l'intitulé, il y a lieu d'insérer les mots « dans le secteur public » après le mot « recherche ».

Article 4

Au paragraphe 2, point 12°, il faut écrire « conditions des baux à contracter ».

Article 5

Au paragraphe 2, point 1°, il y a lieu d'écrire « article 69 de la loi précitée du 28 octobre 2016 ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 7, paragraphe 2, point 1°, l'article 8, paragraphe 2, point 1°, l'article 9, paragraphe 2, point 1° et l'article 23, point 2°.

Au paragraphe 3, première phrase, il est recommandé de remplacer les mots « voix délibérante » par les mots « voix délibérative ».

Article 10

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 2°, il faut écrire « les articles 6 et 7 de la loi précitée du 3 décembre 2014 » en omettant le mot « modifiée ».

Article 15

La numérotation de l'article sous examen est à revoir dans la mesure où un point 3° fait défaut.

Au point 8°, il convient d'écrire « Registre de commerce et des sociétés de Luxembourg ».

Chapitre III

L'intitulé du groupement d'articles sous revue est à écrire en caractères gras.

Article 20

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les mots « sous le paragraphe 1^{er} » sont à remplacer par ceux de « au paragraphe 1^{er} ».

Article 23

Au point 1^o, lettre a), les chiffres romains minuscules de l'énumération sont à faire suivre d'une parenthèse et non pas d'un point.

Article 26

Les termes latins sont à rédiger en caractères italiques.

Article 30

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « articles 19 et 20 et 22 à 27 ». Cette observation vaut également pour l'article 31, première phrase.

Article 40

Au point 2^o, lettre b), le mot « termes » est à remplacer par celui de « mots ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Article 42

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, la date relative à la cessation des fonctions du conseil d'administration fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Article 43

La date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 15 votants, le 19 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch