

N° 6679⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**portant financement du Max Planck Institute Luxemburg for International,
European and Regulatory Procedural Law**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE, DES MEDIAS, DES
COMMUNICATIONS ET DE L'ESPACE**

(6.10.2014)

La Commission se compose de: Mme Simone BEISSEL, Président; M. André BAULER, Rapporteur; M. Claude ADAM, Mme Diane ADEHM, M. Eugène BERGER, Mmes Taina BOFFERDING, Tess BURTON, Martine HANSEN, Octavie MODERT, MM. Roger NEGRI, Marcel OBERWEIS, Roy REDING et Serge WILMES, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 9 avril 2014 par M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique et d'une fiche financière. Une copie du contrat de financement (*Zuwendungsvertrag*) conclu entre l'Etat luxembourgeois, la Fondation de l'Institut Max Planck Luxembourg (*Max Planck Institute Foundation Luxemburg*) et la Société Max Planck pour la promotion des sciences (*Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V.*), ainsi qu'une copie du contrat de coopération (*Kooperationsvertrag*) entre l'Etat luxembourgeois et la Société Max Planck pour la promotion des sciences (*Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V.*) ont été introduites à la Chambre des Députés le 26 juin 2014.

Le projet de loi a été avisé par les chambres professionnelles suivantes:

- la Chambre de Commerce le 2 juin 2014;
- la Chambre des Salariés le 3 juin 2014;
- la Chambre des Métiers le 18 juillet 2014.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 11 juillet 2014.

Lors de sa réunion du 29 septembre 2014, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace a désigné M. André Bauler comme rapporteur du projet de loi. Le même jour, elle s'est vu présenter le projet par M. le Secrétaire d'Etat à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, avant de procéder à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace a adopté le présent rapport le 6 octobre 2014.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi vise à donner une base légale au financement du *Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law*.

En date du 20 mai 2009, le Luxembourg a signé une convention de coopération avec la *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V.* en vue de la création d'un *Max Planck Institute Luxembourg* dans le domaine du droit procédural. L'accord de coopération est complété par un contrat de financement signé respectivement le 30 mai 2012 et le 7 juin 2012.

La Société Max Planck est un des organismes de recherche allemands les plus renommés. Fondée en 1911 sous le nom de Société Kaiser Wilhelm, elle a été rebaptisée Société Max Planck du nom de son ancien président Max Planck en 1948. Depuis sa création, elle compte parmi ses scientifiques 17 lauréats du prix Nobel, ce qui place l'Institut au niveau des meilleurs et des plus prestigieux organismes de recherche dans le monde.

Il existe actuellement 83 Instituts Max Planck qui font des recherches fondamentales en sciences naturelles, sciences du vivant, sciences sociales et sciences humaines. La Société Max Planck regroupe actuellement quelque 17.000 collaborateurs.

Cinq de ses instituts ne se situent pas en Allemagne: la bibliothèque Hertziana à Rome et l'Institut d'histoire de l'art à Florence en Italie, l'Institut psycholinguistique à Nijmegen aux Pays-Bas, l'Institut de neuroscience en Floride aux Etats-Unis et finalement l'Institut Max Planck de droit procédural réglementaire international et européen du Luxembourg. Ce dernier a été créé sous forme d'une fondation de droit luxembourgeois, dont les statuts furent publiés au Mémorial C en date du 28 mars 2012 avec la dénomination de *Max Planck Institute Foundation Luxembourg* et dont l'objet est la création et la gestion du *Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law*. La forme juridique retenue est censée documenter l'ancrage de l'Institut dans le paysage luxembourgeois de l'enseignement supérieur et de la recherche publique.

L'Institut a commencé ses travaux à l'automne 2012. Le nouvel établissement est le premier Institut Max Planck de recherche juridique établi en dehors du territoire allemand. La recherche de l'Institut se réalise dans trois départements et porte sur:

- le règlement des différends en droit international public,
- le droit européen et comparé de la procédure civile et
- le droit procédural réglementaire.

L'Institut est structuré autour de trois directeurs de programme. Au cours de sa première phase d'établissement, l'Institut a réussi à regrouper une équipe d'environ 35 chercheurs et employés issus des différents Etats membres de l'Union européenne. Une fois son rythme de croisière atteint, il verra plus de 120 chercheurs à son actif, dont un nombre important en formation doctorale.

L'Institut vise à établir un dialogue permanent et productif avec les juridictions et les institutions de l'Union européenne et à mettre en place une coopération étroite en matière de recherche et d'enseignement avec la Faculté de droit de l'Université du Luxembourg.

Une évaluation globale des travaux et du fonctionnement de l'Institut est prévue selon un rythme de six ans.

La thématique du droit procédural européen et international est celle qui a été retenue pour servir d'objet de recherche en y incluant les questions procédurales en droit financier. Ce choix a été fait dans le cadre d'une stratégie globale du Gouvernement visant à ériger le Luxembourg en centre d'excellence sur le plan académique et de l'enseignement supérieur. En effet, l'implantation au Luxembourg est idéale pour un Institut Max Planck dédié au droit de la procédure. Le Luxembourg est révélateur de l'évolution et de l'expansion continues des systèmes juridiques des Etats membres de l'Union européenne grâce à la législation européenne et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Le montage du nouvel Institut est le suivant:

- création d'un *Max Planck Institute Luxembourg* par la *Max-Planck-Gesellschaft*;
- contrat entre l'Etat luxembourgeois et le *Max Planck Institute Luxembourg* réglant les droits et devoirs de chacun;
- contrat de coopération entre l'Université du Luxembourg et le *Max Planck Institute Luxembourg* permettant de fortes synergies et un développement non concurrent des activités de chacun dans le domaine juridique.

Quant aux ressources financières de l'Institut, le contrat de coopération entre le Luxembourg et la Société Max Planck prévoit un financement étatique à 100%, ce qui correspond au mode de financement de la plupart des Instituts Max Planck existants. Le contrat a été conclu à durée indéterminée avec une possibilité de résiliation qui prévoit que „(...) sie [die Frist zur ordentlichen Kündigung] ist jedoch in keinem Fall kürzer als der Zeitraum bis zum Eintritt der/des im Zeitpunkt der Kündigung jüngsten Direktorin/Direktors in den Ruhestand (bei Erreichen der Regelaltersgrenze)“. Pour cette raison, l'échéance de trente ans a été inscrite dans le texte de l'article unique du projet de loi.

Le contrat de coopération prévoit à côté du conseil d'administration et du conseil scientifique autonomes, un conseil consultatif dans lequel le Gouvernement et l'Université du Luxembourg peuvent déléguer une personne.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

1) Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce a rendu son avis en date du 2 juin 2014. Elle estime que la philosophie sous-jacente à la création du *Max Planck Institute Luxembourg* est louable et que les buts annoncés sont en accord avec ses propositions formulées à de nombreuses reprises. En effet, la Chambre est d'avis que la présence d'un institut de recherche prestigieux sur le sol grand-ducal pourrait induire des retombées importantes pour le Luxembourg, en termes de coopérations internationales ou d'attrait de nouvelles activités de recherche étrangères.

Toutefois, la Chambre de Commerce déplore dans son avis que cinq années séparent la signature de la convention de coopération (2009) et le présent projet de loi. Elle s'interroge sur les raisons sous-jacentes.

S'agissant du financement du *Max Planck Institute Luxembourg*, la Chambre de Commerce remarque qu'il s'agit d'un projet de grande envergure. Tout d'abord, la Chambre se doit de critiquer le manque d'informations détaillées contenues dans le projet de loi. Dans ce contexte, elle fait remarquer par exemple que la fiche financière annexée au projet de loi ne présente que les montants budgétisés entre 2012 et 2014. Au vu de l'importance des montants engagés, la Chambre de Commerce regrette que des prévisions sur une plus longue échéance ne soient pas présentées.

Ensuite, la Chambre de Commerce s'interroge sur le point de départ retenu pour le délai de trente ans ainsi que sur les conditions dans lesquelles le contrat de financement pourra être résilié.

Concernant l'évaluation des résultats du *Max Planck Institute Luxembourg*, la Chambre de Commerce aurait souhaité que l'Institut soit, à l'instar d'autres centres de recherche, évalué, à intervalles à déterminer et qu'en cas de manquement aux devoirs, le financement pourrait être revu, adapté, voire supprimé.

Finalement, la Chambre de Commerce, bien qu'elle salue l'objectif et le principe de la création du *Max Planck Institute Luxembourg*, conclut qu'elle ne peut approuver le projet de loi sous avis.

2) Avis de la Chambre des Salariés

La Chambre des Salariés, dont l'avis a été publié le 3 juin 2014, approuve entièrement le projet de loi sous avis. La thématique du droit procédural européen et international constitue pour elle un choix judicieux qui pourrait permettre un „clustering“ de projets autour d'un programme de recherche en droit qui englobe, et les activités de l'Institut, et celles de l'Université de sorte que le premier contribue au développement de la seconde.

3) Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 18 juillet 2014, la Chambre des Métiers salue expressément la création du *Max Planck Institute Luxembourg* qui, selon la Chambre, permettra d'étoffer la recherche fondamentale luxembourgeoise et d'accroître la visibilité du Luxembourg en tant que site de recherche.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 11 juillet 2014. Dans son avis, il émet une opposition formelle quant au renouvellement du contrat après trente ans. Selon le Conseil d'Etat, une telle disposition est contraire à l'article 99 de la Constitution. Dans ce contexte, la Haute Corporation soulève également la question de savoir si, au lieu de prévoir un subventionnement pour une durée de trente ans, il n'aurait pas été plus opportun de prévoir cinq termes consécutifs de six ans, étant donné qu'une évaluation globale des travaux et du fonctionnement de l'Institut est prévue tous les six ans.

Le Conseil d'Etat demande également qu'à l'avenir le législateur soit saisi de projets de loi engageant l'Etat pour un montant dépassant le seuil de 40 millions d'euros avant la signature de conventions comportant de tels engagements financiers, ou qu'une clause soit insérée dans ces conventions précisant que les engagements sont convenus sous réserve de l'approbation du législateur.

*

V. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Dans sa version initiale, l'article unique se lit comme suit:

„Article unique.– Engagement financier de l'Etat envers le Max Planck Institute Foundation Luxembourg, Max Planck Institute for International, European and Regulatory Procedural Law (MPI)

L'Etat est autorisé à subventionner, pendant une durée de trente ans renouvelable et jusqu'à concurrence de douze millions d'euros par an à la valeur actuelle de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires (775,17 points), le *Max Planck Institute Foundation Luxembourg, Max Planck Institute for International, European and Regulatory Procedural Law (MPI)*.“

Dans son avis du 11 juillet 2014, le Conseil d'Etat fait valoir que, pour des raisons de forme, l'intitulé de l'article unique est à omettre.

Pour ce qui est du fond, le Conseil d'Etat note que l'Etat s'est engagé financièrement auprès de la *Max Planck Institute Foundation Luxembourg*, qui a le statut juridique d'une fondation de droit luxembourgeois, afin que celle-ci crée et gère le *Max Planck Institute for International, European and Regulatory Procedural Law (MPI)*, tel que défini dans les statuts de la prédite fondation. Il importe de le préciser au sein de l'article unique.

Les auteurs du projet de loi ont prévu que la durée de trente ans, pendant laquelle la fondation recevra des subventions étatiques d'un maximum de 12 millions d'euros par an, sera renouvelable. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cette disposition, dans la mesure où elle est contraire à l'article 99 de la Constitution. Si le Parlement compte autoriser, par le présent projet de loi, le Gouvernement à effectuer une dépense de 360 millions d'euros sur une durée de trente ans, il ne pourra cependant pas autoriser un engagement qui soit illimité dans le temps.

Le Conseil d'Etat relève en outre que l'article sous rubrique dispose que le montant à subventionner est sujet à modification selon les variations de l'échelle mobile des salaires. Pour les besoins du calcul de la variation, il s'impose de préciser que la valeur 775,17 de l'indice des prix à la consommation rapporté à la base 100 au 1er janvier 1948, est celle du 1er octobre 2013.

Il convient dès lors de rédiger l'article unique comme suit:

„Article unique. L'Etat est autorisé à subventionner *Max Planck Institute Foundation Luxembourg*, pendant une durée de trente ans et jusqu'à concurrence de douze millions d'euros par an, pour les besoins des activités du *Max Planck Institute for International, European and Regulatory Procedural Law (MPI)*. Ce montant correspond à la valeur 775,17 au 1er octobre 2013 de l'indice des prix à la consommation rapporté à la base 100 au 1er janvier 1948.“

La Commission adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat. D'un point de vue purement matériel, il convient d'ajouter, dans la première phrase, un article défini entre les mots „autorisé à subventionner“ et „*Max Planck Institute Foundation Luxembourg*“.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE, DES MEDIAS, DES COMMUNICATIONS ET DE L'ESPACE

Au vu des observations qui précèdent, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI
portant financement du Max Planck Institute Luxemburg for International,
European and Regulatory Procedural Law

Article unique. L'Etat est autorisé à subventionner la Max Planck Institute Foundation Luxemburg, pendant une durée de trente ans et jusqu'à concurrence de douze millions d'euros par an, pour les besoins des activités du Max Planck Institute for International, European and Regulatory Procedural Law (MPI). Ce montant correspond à la valeur 775,17 au 1er octobre 2013 de l'indice des prix à la consommation rapporté à la base 100 au 1er janvier 1948.

Luxembourg, le 6 octobre 2014

Le Rapporteur,
André BAULER

Le Président,
Simone BEISSEL

