



Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 03 février 2014

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 27 janvier 2014
2. 6535 Projet de loi relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel
 - Rapporteur : Madame Simone Beissel
 - Adoption d'une série d'amendements parlementaires
3. 6420 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
 - Désignation d'un nouveau rapporteur
 - Présentation des amendements gouvernementaux du 20 novembre 2013
 - Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. 6634 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure 2013
 - Elaboration d'une prise de position
5. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, Mme Taina Bofferding, Mme Anne Brasseur, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Roy Reding

M. André Bauler, Secrétaire d'Etat à l'Enseignement supérieur et à la Recherche

M. Pierre Decker, M. Germain Dondelinger, M. Robert Kerger, M. Jerry Lenert, du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

M. Daniel Codello, M. Guy Daleiden, du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

Mme Christiane Huberty, Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Serge Wilmes

*

Présidence : Mme Simone Beissel, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 27 janvier 2014

Le projet de procès-verbal susmentionné est adopté.

2. 6535 Projet de loi relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel

- Adoption d'une série d'amendements parlementaires

Le projet de lettre d'amendements, transmis par courrier électronique le 29 janvier 2014, est adopté à l'unanimité des membres présents.

3. 6420 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

- Désignation d'un nouveau rapporteur

La Commission désigne son président, Mme Simone Beissel, comme nouveau rapporteur du projet de loi sous rubrique.

- Présentation générale du projet de loi

La Commission nouvellement constituée suite aux élections législatives du 20 octobre 2013 se voit présenter les points saillants du projet de loi qui avait été déposé à la Chambre des Députés le 3 avril 2012 par M. François Biltgen, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

M. le Secrétaire d'Etat à l'Enseignement supérieur et à la Recherche rappelle que le Fonds National de la Recherche (ci-après : « le Fonds ») a été créé par la loi du 31 mai 1999, afin

de donner une impulsion supplémentaire aux activités de recherche dans le secteur public. Remplissant une double mission, le Fonds est appelé à :

- a) 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 ;
- b) entretenir un processus de réflexion continu en vue de l'orientation de la politique nationale de R&D, en fonction des données économiques et de l'évolution scientifique et technologique ainsi que sur base d'études approfondies.

En vue de remplir ses missions, le Fonds dispose d'un portefeuille diversifié d'instruments : des programmes de recherche thématiques ou structurels, des mesures d'accompagnement, des aides à la formation-recherche ou encore des instruments pour la promotion de la culture scientifique.

En termes de budget, le Fonds est financé à 95% par l'Etat luxembourgeois et à 5% par l'Union européenne. Environ 5% du budget sont consacrés aux frais de personnel et environ 3% à la promotion de la culture scientifique, tandis que les autres 92% sont destinés au financement des projets de recherche sélectionnés.

A préciser que le Fonds ne finance que des projets qui ont passé une évaluation scientifique *ex ante*, réalisée par des scientifiques étrangers indépendants (procédé du « peer review »). Cette approche a permis aux institutions luxembourgeoises de développer et de consolider leurs capacités scientifiques, de sorte à atteindre dans certains domaines une visibilité internationale.

Il est toutefois indéniable que depuis 1999, le contexte dans lequel s'inscrit la recherche publique a évolué de manière substantielle – on n'a qu'à penser à la création de l'Université du Luxembourg en 2003, à l'adhésion du Luxembourg à l'ESA (Agence spatiale européenne) en 2005 ou à l'ensemble des mesures prises sur base des recommandations émises par l'OCDE dans le cadre de l'analyse-évaluation du dispositif national de la recherche et de l'innovation réalisée sur demande du Gouvernement luxembourgeois en 2005-2006.

Dans cette optique, il est proposé d'adapter le cadre législatif du Fonds au contexte modifié.

A l'aide d'un document *PowerPoint*, repris à l'annexe du présent procès-verbal, les représentants gouvernementaux présentent les grandes lignes des modifications préconisées. Ces modifications se situent à quatre niveaux :

- *Mise à jour des missions du Fonds (cf. p. 3 de la présentation annexée)*

- Au moment de la création du Fonds, le législateur lui avait attribué deux missions principales, à pied d'égalité, à savoir :

- a) la gestion d'allocations financières et de dons en vue de la promotion de la R&D ;
- b) l'orientation de la politique nationale de la recherche.

Sur base des recommandations précitées de l'OCDE et des conclusions de l'évaluation externe du Fonds réalisée en 2010, il est prévu de reformuler, par le biais du présent projet de loi, les missions du Fonds en mettant en exergue son rôle de bailleur de fonds et son importance en tant qu'instrument central de la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Quant à la mission relative à l'orientation de la politique nationale de la recherche, elle ne sera pas complètement supprimée. Désormais, le Fonds ne sera plus appelé à orienter cette politique, mais à contribuer à cette orientation.

- L'avancement de la recherche publique ne peut se faire que si le Fonds continue de sélectionner les meilleurs projets d'un point de vue scientifique. La qualité scientifique des projets est une condition incontournable pour le développement des compétences

scientifiques et technologiques nationales, pour la constitution d'une masse critique des activités ainsi que pour la visibilité sur le plan international des activités nationales et, de ce fait, pour l'attractivité du dispositif national de la recherche publique. C'est pourquoi le critère de la qualité scientifique se trouve désormais inscrit dans la loi. A noter qu'en raison de la pratique opérée d'ores et déjà par le Fonds, cette modification n'implique pas de changement au niveau du fonctionnement actuel et des pratiques courantes du Fonds. De fait, le rapport entre les projets retenus et les projets introduits en vue d'un financement par le Fonds est actuellement de 1 sur 3.

- De plus, le Fonds est désormais appelé à contribuer activement à la valorisation des résultats de la recherche publique. Les activités de soutien du Fonds en faveur de la recherche et des chercheurs se compléteront à l'avenir par des initiatives et des approches de valorisation des résultats dans le but de maximiser l'impact économique, social ou culturel des activités de recherche.

- Enfin, la promotion de la culture scientifique figurera dès lors aussi parmi les missions inscrites dans la loi.

- *Redéfinition du cadre des organismes éligibles à l'intervention du Fonds (cf. p. 4 de la présentation annexée)*

La loi de 1999 énumère de façon nominative les institutions éligibles pour un financement et un support par le Fonds, à savoir :

- a) les trois centres de recherche publics (CRP) ;
- b) l'Université du Luxembourg ;
- c) le CEPS ;
- d) les organismes, services et établissements publics autorisés à entreprendre, dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche ainsi que de développement et de transfert technologiques visant à promouvoir le progrès scientifique ou l'innovation technologique.

Or, cette approche se révèle trop contraignante dans un contexte de développement dynamique. Ainsi, depuis le vote de la loi susvisée, un certain nombre d'établissements, d'administrations ou d'organismes publics, qui se sont mis à entreprendre des activités de recherche en vue de l'accomplissement de leur mission, sont exclus du financement par le Fonds. A citer en guise d'exemples la Banque centrale ou le Centre virtuel de la Connaissance sur l'Europe.

Par ailleurs, il existe au Grand-Duché du Luxembourg un certain nombre d'associations sans but lucratif et de fondations actives dans le domaine de la recherche, comme le Laboratoire de Biologie Moléculaire et Cellulaire du Cancer (LBMCC), la fondation Caritas, la fondation *Integrated Biobank Luxembourg* ou encore le *Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law*, qui, en application des dispositions légales actuelles, n'ont pas accès à l'intervention du Fonds.

Dans le but de permettre à ces organismes de soumettre des projets de recherche au Fonds, le champ des bénéficiaires se trouve redéfini et élargi. Trois catégories de bénéficiaires auront désormais accès au financement du Fonds, à savoir :

- a) les établissements publics ayant la recherche inscrite comme mission principale dans leur base légale – il s'agit en l'occurrence des trois CRP, du CEPS et de l'Université du Luxembourg ;
- b) les organismes, services et établissements publics entreprenant, dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche ;

- c) les associations et les fondations sans but lucratif régies par les dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif entreprenant, dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche.

Pour les établissements de la catégorie c), un agrément certifiant leur éligibilité sera requis. Cet agrément, à délivrer par le ministre ayant dans ses attributions la recherche dans le secteur public, constitue une condition nécessaire mais non suffisante pour bénéficier d'un financement.

Il importe en effet de noter que le seul fait d'être éligible à l'intervention financière du Fonds ne garantit en aucun cas le financement des projets de recherche respectifs. Ce dernier restera lié, comme par le passé, à une évaluation favorable des propositions de projets, sur base de critères de qualité scientifique.

Dans cette optique, il est indispensable de renforcer l'autonomie du Fonds qui doit appliquer principalement des critères scientifiques dans l'évaluation des projets lui soumis.

- *Amélioration de la gouvernance (cf. p. 5-6 de la présentation annexée)*

Le Fonds est un établissement public qui jouit de l'autonomie financière, administrative et scientifique. Il va de soi qu'autonomie et responsabilité vont de pair. Un établissement public qui jouit de l'autonomie doit agir en toute transparence et doit pouvoir rendre des comptes.

- Dans le but de renforcer cette autonomie, le présent projet de loi dispose que les relations entre le Fonds et l'Etat seront régies par une *convention pluriannuelle* qui portera, d'une part, sur la politique générale du Fonds, ses choix stratégiques, ses activités ainsi que ses objectifs à atteindre et, d'autre part, sur les moyens mis à disposition par l'Etat selon les procédures budgétaires en vigueur. Ces conventions pluriannuelles s'inscrivent dans la philosophie des contrats de performance et couvrent actuellement une durée de trois ans. En vertu du projet de loi sous rubrique, elles seront désormais conclues pour quatre ans.

- L'approche visant à renforcer l'autonomie du Fonds implique également un réagencement au niveau des attributions du conseil d'administration et de sa composition, dans un esprit de « séparation des pouvoirs » au sein du Fonds dont chacun des organes se voit attribuer des rôles précis.

Ainsi, le *conseil d'administration* n'est plus appelé à prendre toutes les décisions en relation avec la gestion du Fonds, mais plutôt à en définir la politique générale et la stratégie, dans le cadre des objectifs définis par la convention pluriannuelle.

Le conseil d'administration sera composé uniquement de personnalités externes au Fonds. En vue de lui permettre de mieux assumer son nouveau rôle à caractère plus stratégique, ses membres seront choisis en raison de leur compétence et de leur expertise en matière de recherche et de gestion de programmes et de projets scientifiques ainsi que de valorisation de la recherche. Le nombre des membres sera réduit d'actuellement 12 à 9, et les représentations d'office de différents ministres au conseil d'administration sont abolies. C'est ainsi que le conseil d'administration pourra agir de façon autonome, dans le cadre de la convention pluriannuelle conclue avec le Gouvernement.

En revanche, la fonction de *commissaire du Gouvernement* est introduite. Assistant avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, il jouit, par ailleurs, d'un droit d'information et de contrôle sur l'établissement ainsi que sur sa gestion technique, administrative et financière, et il veille au respect de la législation ainsi que des conventions conclues avec l'Etat.

Le *secrétaire général* du Fonds est le chef de l'exécutif. Il dirige le Fonds et lui confère la cohérence et l'unité obligatoires. Il est appelé à mettre en œuvre la stratégie définie par le

conseil d'administration et à prendre toutes les décisions relatives à la gestion journalière du Fonds. Son rôle est clairement renforcé par rapport à celui que lui confère la loi initiale. De fait, en vertu de la loi de 1999, les missions du secrétaire général revêtent un caractère presque exclusivement administratif.

Même si le rôle du *conseil scientifique* ne change pas substantiellement, dans la mesure où il reste l'organe consultatif du conseil d'administration en matière scientifique, sa composition se trouve toutefois remaniée en ce sens que les bénéficiaires du Fonds ne feront plus partie de ses membres. Il s'agit de garantir ainsi l'indépendance des décisions du Fonds.

- *Introduction d'aides à la formation-recherche dites « collectives » (cf. p. 7 de la présentation annexée)*

Actuellement, les aides à la formation-recherche (AFR) telles qu'introduites par la loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche sont attribuées à titre individuel et nominal.

Par le présent projet de loi, le dispositif des aides à la formation-recherche est modifié de façon à introduire la possibilité de contribuer au financement d'écoles doctorales ou d'écoles de recherche par l'intermédiaire des aides à la formation-recherche.

Dans le cas des AFR individuelles, c'est le chercheur en formation qui adresse la demande afférente au Fonds. Dans le cas des subventions collectives AFR, c'est l'établissement d'accueil qui en fait la demande. Cette demande se fait sur base d'un programme pluriannuel de recherche et de formation. Ce programme pluriannuel est censé décrire en détail les objectifs et la taille de l'école doctorale en termes de chercheurs en formation pour une durée de trois à quatre ans, permettant ainsi de financer des formations doctorales structurées.

Les critères d'évaluation pour les subventions collectives AFR s'appliquent non pas aux projets individuels mais au programme pluriannuel de l'école doctorale à financer. Les critères d'évaluation sont comparables à ceux des AFR individuelles. Y est ajoutée une référence au potentiel de formation de l'école doctorale ou de recherche tel que décrit dans le programme pluriannuel.

De cette façon, le Fonds peut soutenir des initiatives de recherche ayant un lien avec le Luxembourg, et non seulement des doctorants à titre individuel.

Outre les modifications concernant le Fonds, le projet de loi sous rubrique fixe aussi les modalités selon lesquelles les agents actuellement engagés en tant qu'employés de l'Etat auprès du Service Recherche et Innovation du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche peuvent être fonctionnarisés, sous réserve d'avoir accompli dix années de service (cf. article 3 initial devenant l'article 19 nouveau du projet de loi et p. 8 de la présentation annexée). Les fonctionnarisations afférentes seront effectuées conformément aux critères fixés en la matière.

*

A préciser en outre que le Gouvernement précédent a adopté, le 11 octobre 2013, sept projets de règlements grand-ducaux à prendre sur base de la loi en projet. Ces projets de règlements, dont les intitulés sont repris à la page 9 de la présentation annexée, ont été soumis au Conseil d'Etat, qui ne les a pas encore avisés à l'heure actuelle.

La page 10 de la présentation annexée retrace l'historique de l'instruction du projet de loi sous rubrique. Pour de plus amples renseignements relatifs aux travaux afférents de la

précédente Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace, il est renvoyé aux procès-verbaux des réunions de ladite Commission des 19 avril et 10 décembre 2012, ainsi que des 10 janvier, 14 mars et 6 juin 2013.

Le 4 octobre 2013, le Gouvernement précédent a adopté des amendements qui visent essentiellement à répondre aux deux oppositions formelles subsistant suite au premier avis complémentaire du Conseil d'Etat du 30 avril 2013. Ces amendements gouvernementaux ont fait l'objet d'un deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat émis le 20 décembre 2013.

- Présentation des amendements gouvernementaux et examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

- *Propriété foncière*

Le projet de loi initial tel que déposé le 3 avril 2012 avait prévu que « l'Etat fait apport au capital du Fonds d'un droit d'emphytéose relatif aux propriétés domaniales réservées aux besoins du Fonds, des bâtiments y construits ou en voie de construction et de leurs équipements et ouvrages connexes » (article 1^{er}, point 13 initial devenant l'article 13 nouveau).

Dans son avis du 23 octobre 2012, le Conseil d'Etat signale que 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° 6283-4), il avait 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 note que les auteurs du projet de loi sous rubrique ont bien repris la proposition de texte qu'il avait formulée dans le contexte dudit avis, mais se doit de constater qu'un relevé qui est censé faire l'objet de l'annexe à la présente loi et énumérer 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. Cette opposition formelle est réitérée dans le premier avis complémentaire du Conseil d'Etat du 30 avril 2013.

Par voie d'amendement gouvernemental adopté le 4 octobre 2013 et introduit à la Chambre des Députés le 20 novembre 2013, il est alors proposé de remplacer comme suit l'article 13 nouveau du présent projet de loi :

« 43^o **Art. 13.** L'article 11 de la même loi est remplacé par un nouvel article 11 dont la teneur est la suivante :

~~« Art. 11. (1) L'Etat fait apport au capital du Fonds d'un droit d'emphytéose relatif aux propriétés domaniales réservées aux besoins du Fonds, des bâtiments y construits ou en voie de construction et de leurs équipements et ouvrages connexes.~~

~~Un relevé qui fait l'objet de l'annexe à la présente loi et qui en fait partie intégrante énumère les propriétés domaniales, bâtiments, équipements et ouvrages faisant l'objet de l'apport en nature susvisé.~~

~~L'emphytéose prévue à l'alinéa 1^{er} est établie pour une durée de cinquante ans. Elle pourra être renouvelée pour de nouveaux termes consécutifs de dix ans.~~

~~(2) Dans l'intérêt de la mission du Fonds et sans préjudice des dispositions du paragraphe 1^{er}, l'Etat peut faire d'autres apports en nature ou en numéraire au capital du Fonds dans les limites des crédits prévus à ces fins dans le budget de l'Etat.~~

~~Le Gouvernement arrête les montants correspondant aux apports en nature sur la base du rapport d'un réviseur d'entreprises agréé.~~

~~(3) En contrepartie des apports visés aux paragraphes 1 et 2 l'Etat est détenteur du capital du Fonds.~~

~~(4) Dans l'intérêt des missions visées à l'article 2, le Fonds ne peut pas changer l'affectation principale des propriétés domaniales et bâtiments ayant fait l'objet des apports en nature visés au paragraphe 1^{er} ou réalisés avec les fonds provenant des apports en numéraire visés au paragraphe 2. »~~

« Art. 11. Des terrains, des bâtiments, des locaux, des installations et des équipements, appartenant à l'Etat, ou loués par l'Etat, peuvent être mis à la disposition du Fonds. Leur affectation, les principes relatifs à leur jouissance et les obligations incombant aux parties sont régis par une convention à conclure entre l'Etat et le Fonds. » »

De fait, les discussions menées en vue de l'établissement de l'annexe requise par le Conseil d'Etat ont finalement conduit à conclure que la mise à disposition par l'Etat des bâtiments, équipements et ouvrages est la solution à retenir pour tous les établissements publics en relation avec l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation qui seront à terme implantés sur le site de la Cité des Sciences à Belval.

Dans son avis complémentaire du 20 décembre 2013, le Conseil d'Etat approuve la solution retenue par les auteurs de l'amendement précité.

- *Jetons de présence et indemnités des membres du conseil d'administration, des membres du conseil scientifique et du commissaire du Gouvernement*

Dans son avis complémentaire du 30 avril 2013, le Conseil d'Etat signale que la disposition selon laquelle les indemnités et les jetons de présence des membres et participants aux réunions du conseil d'administration et du conseil scientifique sont fixés par le Gouvernement et sont à charge du Fonds est contraire à l'article 36 de la Constitution. Les indemnités et jetons de présence doivent être fixés par le biais d'un règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat s'oppose en conséquence formellement à cette disposition.

Deux amendements gouvernementaux *ad hoc* reprennent la formulation suggérée dans ce contexte par le Conseil d'Etat, tout en l'étendant au commissaire du Gouvernement.

Dans son deuxième avis complémentaire du 20 décembre 2013, le Conseil d'Etat se voit en mesure de lever son opposition formelle.

- *Obligation de l'agrément certifiant l'éligibilité aux interventions du Fonds*

Un autre amendement gouvernemental propose de limiter l'obligation de disposer d'un agrément d'éligibilité aux seules fondations et associations sans but lucratif (cf. *supra*, catégorie c)). En d'autres termes, contrairement à ce qui était prévu par le projet de loi initial, les organismes, services et établissements publics n'auront pas besoin d'un agrément du ministre pour être éligibles à l'intervention du Fonds. Il s'est avéré en effet que l'obligation d'agrément certifiant l'éligibilité aux interventions du Fonds constitue pour certains organismes et services publics, notamment les institutions culturelles, une démarche administrative supplémentaire, non prévue dans le cadre légal actuel.

Afin de ne pas modifier les modalités d'accès aux interventions du Fonds pour certains organismes et services de l'Etat, l'amendement proposé prévoit de limiter l'obligation d'agrément aux seules associations et fondations sans but lucratif.

Dans son deuxième avis complémentaire du 20 décembre 2013, le Conseil d'Etat approuve l'amendement précité. Il tient toutefois à relever qu'une erreur matérielle s'est glissée dans l'avant-dernière phrase du texte proposé, dans la mesure où il convient d'écrire « [...] les entités doivent rapporter la preuve [...] ».

- Suite de la procédure

M. le Secrétaire d'Etat signale que les articles 6 et 10 nouveaux du présent projet de loi disposent, au sujet de la composition respective du conseil d'administration et du conseil scientifique du Fonds, que la proportion des membres des deux conseils de chaque sexe ne peut être inférieure à un tiers.

Or, dans son programme, le nouveau Gouvernement s'engage à garantir « la promotion d'une représentation équilibrée entre femmes et hommes au sein des conseils d'administration des établissements publics ». En ce sens, « le Gouvernement entend aboutir à une représentation de 40% du sexe sous-représenté jusqu'en 2019 dans ces conseils d'administration ».

Partant, il convient d'adapter en conséquence la disposition susmentionnée.

Echange de vues

- Il est soulevé la question de savoir si, dans les domaines concernés, le quota préconisé est susceptible d'être atteint dans la pratique. Il faudrait en effet éviter que, faute de pouvoir être respectée, la disposition prévue n'aboutisse à une paralysie des organes en question.

Ne serait-il pas envisageable d'avoir recours à une « formulation-programme » qui annonce un objectif à atteindre à moyen terme ? Dans cette optique, l'on peut invoquer la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, dont l'article 4 est libellé comme suit : « Lorsqu'une requête est rédigée en luxembourgeois, en français ou en allemand, l'administration doit se servir, *dans la mesure du possible*, pour sa réponse de la langue choisie par le requérant ».

En réponse, les représentants gouvernementaux concèdent que le respect de la mesure prévue s'annonce plutôt difficile dans certains domaines.

Quant à la formulation, il convient de noter que la version initiale du projet de loi disposait justement qu'« [u]ne représentation paritaire des hommes et des femmes sera respectée dans la mesure du possible ». Or, dans son avis du 23 octobre 2012, le Conseil d'Etat faisait valoir que la mention « dans la mesure du possible » n'a aucune valeur juridique et demandait ainsi la suppression de la disposition en question. La Haute Corporation était d'avis que « [s]i 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 ».

C'est en réponse à ces observations qu'il avait été proposé, par voie d'amendement parlementaire, de remplacer la phrase selon laquelle « une représentation paritaire des hommes et des femmes sera respectée dans la mesure du possible » par la disposition selon laquelle « la proportion des membres du conseil d'administration de chaque sexe ne peut être inférieure à un tiers ».

Un membre estime qu'il serait en tout état de cause indiqué de prendre parallèlement des mesures incitatives pour encourager davantage de femmes à s'engager dans la recherche, y compris dans des domaines où ce sexe est actuellement encore peu représenté. Dans

cette optique, il serait utile de dégager, à partir des données statistiques relatives aux demandes introduites en vue de l'obtention des aides à la formation-recherche (AFR), aussi bien la répartition générale par sexe que la répartition par sexe en fonction des domaines de recherche.

Les représentants gouvernementaux informent que les données statistiques concernant tant le Luxembourg que l'ensemble de l'UE témoignent d'une diminution progressive du pourcentage des femmes tout au long du cursus universitaire. C'est surtout aux niveaux supérieurs de la formation que ce taux diminue considérablement, si bien qu'un nombre réduit de femmes finit par réaliser une carrière professionnelle dans la recherche et par accéder aux postes à responsabilité.

Un autre intervenant donne à penser que la mesure préconisée vise en fin de compte à favoriser une modification de la situation décrite ci-dessus.

En définitive, il est retenu que l'adaptation en question sera introduite par le biais d'amendements parlementaires.

- Il est constaté que le projet de loi sous rubrique vise à renforcer l'autonomie du Fonds. A cet effet, le conseil d'administration sera composé uniquement de personnalités externes au Fonds et les représentations d'office de différents ministres au conseil d'administration sont abolies. S'il est vrai qu'en échange, la fonction de commissaire du Gouvernement est introduite, force est de constater que celui-ci ne dispose que d'une voix consultative et veille essentiellement au respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Il se pose ainsi la question de savoir de quels leviers le Gouvernement dispose encore pour exercer une certaine influence sur les choix fondamentaux en matière de politique de recherche. Il s'agit surtout de garantir que les experts qui sont appelés à siéger dans les différents organes ne perdent pas de vue l'intérêt général du Luxembourg en matière de recherche. Il importe en effet de ne pas négliger la recherche portant sur des problématiques spécifiques au Luxembourg, quitte à ce que ces projets ne présentent pas toujours des retombées économiques évidentes.

En réponse, il est exposé que c'est le contrat de performance conclu avec le Fonds qui constitue le principal levier dont dispose le Gouvernement. Ce contrat fixe des critères et des indicateurs qui sont aussi bien de nature scientifique que socio-économique. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'en 2007, le Gouvernement a défini des priorités thématiques de la recherche publique et que c'est sur base de ces priorités que le Fonds a développé son principal programme, appelé CORE.

- En réponse à un questionnement concernant l'adéquation du titre de « secrétaire général » que porte le chef de l'exécutif du Fonds, il est expliqué que par le choix de ce titre qui se distingue de ceux des dirigeants des institutions de recherche proprement dites (cf. Université du Luxembourg, centres de recherche publics), il s'agit de faire ressortir le rôle spécifique du Fonds. A noter en outre que bon nombre des dirigeants d'institutions étrangères analogues portent également le titre de « secrétaire général ». La même observation vaut pour des organisations internationales telles que l'ONU ou l'OCDE.

Il convient encore de préciser que l'ensemble du personnel du Fonds, y compris le secrétaire général, relève exclusivement du régime de droit privé. Les modalités relatives à la fonctionnarisation fixées dans le présent projet de loi concernent uniquement des agents actuellement engagés en tant qu'employés de l'Etat auprès du Service Recherche et Innovation du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

4. 6634 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure 2013

- Elaboration d'une prise de position

La Commission procède à l'examen du rapport sous rubrique. Elle constate qu'alors que le Service des Médias et des Communications ne fait pas l'objet du rapport en question, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et plus précisément le Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement supérieur (CEDIES), a été contacté à plusieurs reprises par la Médiateure.

La plupart des réclamations dont a été saisie la Médiateure concernent les aides financières de l'Etat pour études supérieures.

La Médiateure fait ainsi état d'une réclamation qui vise plus particulièrement la durée pour laquelle les aides financières sont accordées. En vertu de la législation en vigueur, « l'étudiant peut bénéficier de bourses et de prêts pour un nombre d'années d'études dépassant d'une unité la durée officiellement prévue pour l'accomplissement du cycle d'études dans lequel il est inscrit » (article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures). Par ailleurs, « en cas de résultats jugés gravement insuffisants, l'octroi de l'aide financière est refusé par le ministre » (article 5, paragraphe 4, de la loi modifiée précitée du 22 juin 2000).

En ce sens, une étudiante a reçu, de la part du CEDIES, un avertissement pour l'informer que l'aide financière lui était attribuée pour la toute dernière fois au cas où elle ne réussirait pas l'année académique en cours. Si la Médiateure n'a pu que saluer l'approche proactive du CEDIES, elle se doit toutefois de faire remarquer qu'en vertu de l'article 5, paragraphe 3, de la loi modifiée précitée du 22 juin 2000, sur demande écrite de l'étudiant, une prolongation de la durée des bourses et des prêts peut être accordée lorsque l'étudiant se trouve dans une situation grave et exceptionnelle. Considérant que la réclamante souffre de problèmes d'ordre psychologique qui sont suivis médicalement, la Médiateure a soulevé la question de savoir si ce cas n'est pas justement couvert par la disposition précitée. Dans sa réponse, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a estimé que l'étudiante peut effectivement demander par écrit une prolongation, mais que la situation ne pourra être appréciée qu'au moment de la nouvelle demande.

La Médiateure signale en outre que, pendant la période d'activité 2012-2013, de nombreuses réclamations lui sont parvenues de la part de résidents frontaliers qui, sur base de la loi du 26 juillet 2010 modifiant la loi modifiée précitée du 22 juin 2000, se sont vu refuser les aides financières au motif qu'ils ne résidaient pas sur le territoire luxembourgeois.

La Commission prend acte du fait que la Médiateure n'a pas pu intervenir dans ce contexte, étant donné que le CEDIES n'a fait qu'appliquer les dispositions légales et réglementaires à ce moment en vigueur. A l'instar de la Médiateure, la Commission relève par ailleurs qu'entre-temps, par la loi du 19 juillet 2013 modifiant la loi modifiée précitée du 22 juin 2000, la législation luxembourgeoise a été mise en conformité avec l'arrêt du 20 juin 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne. Suite aux jugements des 14 octobre et 2 décembre 2013 du Tribunal administratif, le CEDIES devra revoir les demandes qui avaient été introduites par les requérants sous le régime de la loi précitée du 26 juillet 2010 et qui avaient été refusées dans un premier temps sur base de la clause de résidence. Conformément aux jugements du Tribunal administratif, il s'agira d'appliquer une interprétation large de la notion de « travailleurs frontaliers », et il ne saurait être question d'invoquer dans ce contexte la clause d'une durée de travail ininterrompue supérieure ou égale à cinq ans.

D'autres cas dont a été saisie la Médiateure concernent des étudiants qui se sont vu refuser l'aide financière pour études supérieures pour ne pas avoir respecté la procédure et les

délais prévus par le règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. En application des articles 2 et 3 du règlement précité, les étudiants étaient tenus d'introduire d'abord une demande en vue d'obtenir l'aide financière. Cette demande devait parvenir au ministre au plus tard le 31 octobre pour le semestre d'hiver et le 31 mars pour le semestre d'été. Suite à cette demande, les étudiants se voyaient envoyer un questionnaire qu'il fallait retourner avec les pièces requises avant le 30 novembre pour le semestre d'hiver et avant le 30 mars pour le semestre d'été.

Sur base des réclamations qui lui étaient parvenues, la Médiateure a pu constater que bon nombre d'étudiants n'étaient pas au courant des formalités à respecter pour obtenir l'aide en question. S'y ajoutait que le CEDIES appliquait ces dispositions de manière stricte et refusait les demandes si un étudiant utilisait une copie du formulaire du semestre précédent qu'il avait gardée. Pour éviter qu'à l'avenir, de nombreux étudiants se voient refuser les aides financières pour une raison de forme, la Médiateure a fini par suggérer au CEDIES de mettre le formulaire en ligne et d'abolir la condition relative à la date limite de la demande du formulaire, pour ne maintenir que la date de renvoi du questionnaire dûment rempli.

A l'instar de la Médiateure, la Commission ne peut que saluer que les formulaires puissent désormais être téléchargés sur le site du CEDIES jusqu'à une certaine date et que même au-delà de cette date, les étudiants aient la possibilité de présenter leur demande en utilisant la copie d'une demande téléchargée auparavant, tout en respectant évidemment le délai final présidant à l'introduction des dossiers. Il s'agit indéniablement d'une simplification considérable de la procédure.

La Commission note toutefois que, comme le signale la Médiateure, il conviendrait encore de modifier en conséquence le règlement grand-ducal précité. Elle se voit informer que les adaptations nécessaires y seront apportées dans le cadre de la réforme générale du système d'aide financière de l'Etat pour études supérieures. Un projet de loi afférent sera en effet déposé prochainement à la Chambre des Députés. Y sera annexé d'emblée un projet de règlement grand-ducal qui tiendra aussi compte de la simplification de la procédure susvisée.

Une autre question qui a donné lieu à des réclamations introduites auprès de la Médiateure est celle de savoir si les études poursuivies ou l'établissement scolaire fréquenté ouvrent droit à l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. La commission a pris acte du fait que dans le cas exposé par la Médiateure, le dossier a dû être clôturé, étant donné que le Ministère avait correctement appliqué la législation en vigueur. Il s'agissait d'une étudiante qui, après avoir obtenu l'aide financière pour sa première année d'études dans un cursus américain de *Bachelor of Fine Arts*, s'est vu refuser par la suite cette attribution au motif que les études en question ne relevaient pas de l'enseignement supérieur.

Enfin, un dernier dossier mis en exergue par la Médiateure concerne le cas d'un étudiant qui souhaitait réorienter ses études et qui s'est vu refuser les aides financières pendant la durée de l'année préparatoire en vue d'une telle réorientation. Dans ce contexte, la Médiateure signale que le concept des années préparatoires ou des « passerelles » a été introduit en Belgique pour éviter que des étudiants envisageant une réorientation ne doivent recommencer leurs études à zéro. Même si ces années préparatoires sont obligatoires pour pouvoir s'inscrire dans un deuxième cycle d'études différent de celui dans lequel l'étudiant a obtenu un diplôme de premier cycle, le CEDIES considère que ces années de passerelles ne font pas partie d'un cycle d'études dont la réussite est sanctionnée par un diplôme.

Tout en reconnaissant que la position du CEDIES est justifiée d'un point de vue juridique, la Médiateure soulève la question de savoir s'il ne serait pas opportun de revoir la loi sur l'aide financière pour y inclure les années préparatoires qui permettent après tout d'accroître la mobilité des étudiants et qui leur évitent de devoir recommencer leurs études à zéro. Si par

contre le législateur est d'avis que les années préparatoires ne sont pas assimilables à des études débouchant sur un diplôme, il y aurait lieu de les exclure expressément, ce qui aurait du moins le mérite de la clarté.

La Commission se voit informer à ce sujet qu'il convient d'établir une distinction entre deux types de classes préparatoires. Un premier type correspond à des classes de mise à niveau en vue d'accéder à un cursus donné de l'enseignement supérieur. Ces classes n'entrent pas dans le champ d'application de la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, dans la mesure où elles ne sont pas à considérer comme des études supérieures procurant à l'étudiant un diplôme ou certificat reconnu par une autorité compétente. En font partie les années préparatoires en Belgique évoquées par la Médiatrice.

Un deuxième type est celui des classes préparatoires qui existent en France depuis les XVIIIe et XIXe siècles et qui visent à préparer les étudiants aux concours d'accès des grandes écoles. Ces classes sont clairement ancrées dans le système d'enseignement supérieur français et sont de ce fait couvertes par la législation luxembourgeoise relative aux aides financières pour études supérieures.

Dans ce contexte, il est rappelé que le projet de loi 6591 modifiant la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur, déposé à la Chambre des Députés le 17 juillet 2013, vise à permettre l'organisation, dans les lycées et lycées techniques du Grand-Duché de Luxembourg, de telles classes préparatoires et d'ancrer ces classes dans le système d'enseignement supérieur luxembourgeois.

Une classe préparant aux concours de la filière économique et commerciale des grandes écoles françaises fonctionne depuis l'année scolaire 2013-2014 au Lycée classique d'Echternach. Parmi les 14 étudiants qui s'y étaient inscrits en été 2013, 10 ont fini par prendre d'autres dispositions, si bien que la classe est actuellement fréquentée par quatre élèves. Il ne faut pas oublier toutefois que la classe n'en est qu'à sa première année de fonctionnement. Y interviennent des enseignants du Lycée classique d'Echternach, à condition d'être titulaires d'un doctorat, ainsi que des enseignants du Lycée Georges de la Tour de Metz. Le projet fait en effet partie d'un ensemble de mesures qui visent à renforcer la coopération entre la France et le Luxembourg. A cette fin, une convention de collaboration entre l'académie de Nancy-Metz et le Ministère de l'Education nationale du Luxembourg avait été signée le 12 juillet 2012.

Evidemment, il conviendra de dresser un bilan détaillé de ce projet après sa phase de démarrage et d'en examiner la viabilité et la rentabilité.

5. Divers

A titre exceptionnel, en raison de l'interférence avec plusieurs autres réunions, la Commission **ne se réunira pas le lundi 10 février 2014, à 10.30 heures**. Mme le Président tient toutefois à rappeler que la plage horaire pour les réunions hebdomadaires de la Commission a été fixée au lundi à 10.30 heures et qu'au vu du volume de travail, il ne saurait être question de déroger trop souvent à ce principe.

La prochaine réunion aura lieu le **lundi 24 février 2014, à 10.30 heures**.

Luxembourg, le 10 février 2014

La Secrétaire,
Christiane Huberty

Le Président,
Simone Beissel

La Secrétaire,
Anne Tescher

Annexe :

Présentation *PowerPoint* « Réforme législative Fonds National de la Recherche »

Réforme législative

Fonds national de la Recherche

Commission parlementaire ESRMCE

3 Février 2014

Dr. Robert KERGER

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche



MINISTÈRE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE

Les principaux éléments

- mise à jour des missions
- cadre d'éligibilité
- gouvernance
- introduction d'aides à la formation « collectives »



Mise à jour des missions

- met en exergue le rôle de bailleur de fonds
- évaluation sur base de critères de qualité
- valorisation des résultats
- promotion de la culture scientifique



Cadre d'éligibilité

3 groupes de bénéficiaires potentiels:

a) établissements publics avec mission légale de recherche

b) organismes, services et établissements publics entreprenant des activités de recherche

c) Asbl et fondations entreprenant des activités de recherche

pour c), un agrément à établir par le MESR sera nécessaire



Gouvernance (I)

- renforcement de l'autonomie
- Relations entre l'Etat et le FNR régies par une convention pluriannuelle de 4 ans
- « Séparation des pouvoirs »:
 - Conseil d'administration: définit la politique générale et la stratégie du FNR
 - Secrétaire général: chef de l'exécutif, met en œuvre la stratégie définie par le CA, assure la gestion journalière



Gouvernance (II)

- Composition du Conseil d'administration : uniquement personnalités externes, représentation d'office des ministères abolie, introduction de la fonction de Commissaire de Gouvernement
- Composition du Conseil scientifique : uniquement personnalités externes, représentation d'office des CRP/CEPS et de l'UdL abolies
- Rôle du Conseil scientifique: préparer et surveiller le processus de l'évaluation



Aides à la formation-recherche « collectives »

- Financement des écoles doctorales
 - programme pluriannuel de l'école doctorale



« Fonctionnarisation »

- Fonctionnarisation des employés de l'Etat de la carrière supérieure du département « Recherche et Innovation » du MESR (sous condition de 10 ans de service)
- Fonctionnarisation des employés de l'Etat de la carrière moyenne du département « Recherche et Innovation » du MESR (sous condition de 10 ans de service)
- Modalités à définir par voie de RGD



7 Projets de RGD

- 1) Modalités d'octroi de l'agrément
- 2) Modification des modalités de la présentation, la sélection et la réalisation des activités de recherche
- 3) Modification des modalités d'attribution de calcul et de gestion des aides à la formation-recherche
- 4) Fixation des indemnités et jetons de présence
- 5) Missions du Conseil scientifique
- 6) Abrogation de la possibilité du détachement de fonctionnaires au FNR
- 7) Organisation et matière de l'examen spécial en vue de la fonctionnarisation



Historique

- **3 avril 2012**: Dépôt du projet de loi par le ministre F. Biltgen
- **24 avril 2012**: 1^{er} avis du Conseil d'Etat
 - 3 oppositions formelles (hiérarchie des normes, propriété foncière, texte de la fonctionnarisation)
 - quelques considérations générales: commissaire du Gouvernement, bénéficiaires, AFR collectives
- **18 mars 2013**: **amendements parlementaires** (tiennent compte de la majorité des considérations et prop. De reformulations du CE)
- **30 avril 2013**: 1^{er} avis complémentaire du CE
 - 2 oppositions formelles (propriété foncière, jetons et indemnités)
 - Reformulations ponctuelles de texte
- **4 octobre 2013**: **amendements gouvernementaux**: répondent aux 2 oppositions formelles, limitent l'agrément aux fondations et ASBL et reformulations mineures de texte
- **11 octobre 2013**: projets de RGD
- **20 décembre 2013**: 2^e avis complémentaire du CE:
 - Approbation du texte, soulève quelques erreurs matérielles

