

N° 8611⁷
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**portant création de l'établissement public « Initiative
pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport »
et modifiant :**

- 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ;
2° la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'INAPS**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
(8.12.2025)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet de loi ») a pour objet de créer l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport », ainsi que de modifier la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport (ci-après la « Loi modifiée du 3 août 2005 ») et la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'Institut national de l'activité physique et des sports, (ci-après « l'INAPS »), et modifiant la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports, (ci-après la « Loi du 29 juillet 2023 »).

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet de règlement grand-ducal ») détermine les indemnités et jetons de présence des membres du Conseil d'administration de l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport », (ci-après « IPESS »).

En bref

- La Chambre de Commerce demande des précisions quant à la nature des prestations délivrées par l'IPESS et leurs modalités d'exécution, ainsi qu'à sa stratégie et à l'organisation adoptée pour sa mise en œuvre.
- Elle s'interroge sur la possibilité pour les petites entités et les acteurs sportifs non officiellement reconnus d'accéder au dispositif.
- La promotion de l'intégrité dans le sport est désormais élargie au-delà de la lutte contre le dopage, ce que la Chambre de Commerce salue.
- Elle insiste sur l'intérêt, au regard d'une gestion saine et d'un équilibre des finances publiques, d'une harmonisation et d'une coordination accrues dans la gouvernance des activités liées au sport.
- Enfin, elle préconise la réalisation d'une étude d'évaluation annuelle à partir de l'entrée en vigueur du Projet de loi.
- La Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

Considérations générales

Le Projet de loi poursuit plusieurs objectifs. Premièrement, il crée un nouvel établissement public dénommé IPESS. Deuxièmement, il apporte des ajustements à la loi modifiée du 3 août 2005, relativement à l'accès au congé sportif et à l'engagement bénévole. Troisièmement, il introduit une base légale en matière d'intégrité dans le sport. Enfin, il modifie la loi du 29 juillet 2023 afin de renforcer la maturité organisationnelle de l'INAPS.

Comme l'indique l'exposé des motifs, conformément à l'engagement pris dans l'accord de coalition 2023-2028¹, l'activité physique et sportive doit être un pilier du développement national dans son rôle de vecteur de cohésion sociale, santé publique et bien-être mental, mais également dans celui de la performance économique et du rayonnement du pays. Aussi, le Projet de loi entreprend de faire évoluer le cadre légal et institutionnel du sport dans le pays, en favorisant un accès pour chaque citoyen et en développant un cadre cohérent et responsable. Les auteurs y voient l'opportunité d'accroître la « *quantité et la qualité de l'offre sportive à travers le développement des capacités organisationnelles* » existantes, tant au niveau des ressources humaines présentes dans les clubs et fédérations sportives, que de tout acteur actif dans le domaine.

De manière générale, de nombreux défis restent à relever dans le domaine sportif et notamment celui de répondre aux besoins d'une offre « *accessible, structurée et durable* » dans un contexte où une multitude de structures de petites tailles restent freinées dans leur développement par manque notamment de ressources humaines. Un essoufflement du bénévolat conduit en outre, à une baisse du nombre de clubs, dans un contexte pourtant marqué par une hausse de la population. Les auteurs relèvent aussi que les métiers du sport laissent apparaître « *une précarité persistante, une reconnaissance insuffisante et une attractivité limitée* ».

Le Projet de loi a pour objectif d'apporter une structuration et des outils adaptés dans le domaine du sport afin de, comme le mentionne l'exposé des motifs « *soutenir son développement, renforcer l'emploi qualifié et accompagner l'évolution des modèles d'organisation* », à travers 4 mesures :

- la création de l'IPESS ;
- la modification de la loi modifiée du 3 août 2005, afin de faciliter l'accès au congé sportif ;
- la promotion de l'intégrité dans le sport
- la maturité organisationnelle de l'INAPS

I. La création de l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport » (ci-après l'« IPESS »)

L'IPESS, en sa qualité d'établissement public sera doté de la personnalité juridique et jouira d'une autonomie financière et administrative.

a) En ce qui concerne les missions de l'IPESS

Conformément à l'article 2 du Projet de loi, il aura en charge de promouvoir l'emploi dans le secteur du sport et de l'activité physique, à travers deux missions :

- fournir à titre **onéreux des prestations** ayant pour but de favoriser le **développement organisationnel** ainsi que la **qualité**, la **diversification** et l'**élargissement de l'offre**. Les prestations sont destinées aux fédérations sportives agréées, aux clubs affiliés, aux établissements publics, aux administrations étatiques et communales, ainsi qu'à toutes les entités publiques et privées établies au Grand-duché de Luxembourg qui interviennent dans le domaine du sport et de l'activité physique. Le commentaire de l'article met en avant une ouverture ultérieure vers d'autres entités œuvrant dans le sport et l'activité physique ;
- mettre en œuvre des stratégies et actions visant à **renforcer les compétences** du personnel administratif et technique engagé par l'IPESS. Afin de cerner la différence entre cette mission et celle qui incombe à tout employeur d'assurer la formation continue de ses salariés, le commentaire de l'article fait montre de l'ambition plus large « *d'amplifier les efforts publics dans l'engagement du développement des compétences des professionnels dans le secteur du sport et de l'activité physique.* » Il ressort une volonté, selon le commentaire des articles de développer « un vivier de professionnels qualifiés », à travers une stratégie d'ensemble qui confère à l'IPESS un rôle structurant et collectif dans la conduite du dispositif.

La Chambre de Commerce appelle à davantage de précision tant dans la définition que dans l'accomplissement de ces missions. Ainsi, il conviendrait de détailler la nature des prestations envisagées et leurs modalités d'exécution, tout en clarifiant la stratégie retenue ainsi que l'organisation destinée à renforcer l'employabilité des personnels concernés dans les secteurs du sport et de l'activité physique.

¹ Accord de coalition 2023-2028 « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken ».

Elle s'interroge en outre sur la possibilité pour des entités de petites, voire très petites tailles, de même que pour des acteurs du sport non reconnus officiellement, d'accéder au dispositif.

b) En ce qui concerne l'organisation de l'IPESS

L'IPESS sera administré par un conseil d'administration composé de 9 membres, dont un président et un vice-président. La direction de l'établissement est confiée à un directeur général. Le personnel de l'IPESS est engagé sous le régime de droit privé.

Il est prévu dans le Projet de loi que le conseil d'administration sera composé entre autres de « *deux membres proposés par le Comité olympique et sportif luxembourgeois* ». La Chambre de Commerce relève sur les 9 membres annoncés, une faible représentativité du mouvement sportif privé. Elle s'interroge par ailleurs sur la pertinence de nommer sept membres représentant le secteur public.

Enfin, elle relève le manque d'informations détaillées sur le fonctionnement de l'IPESS lui-même.

II. L'accès au congé sportif facilité

Si la loi du 21 juillet 2023² a profondément réformé le régime du congé sportif, les auteurs estiment que deux ajustements apparaissent nécessaires après une première année d'application.

Tout d'abord, le Projet de loi **rétablit le mécanisme du remboursement** sous la forme d'une indemnité compensatoire, des jours de congé sportif accordés par les établissements publics et les communes, à leurs agents concernés. La loi du 21 juillet 2023 ayant supprimé le dispositif du remboursement aux établissements publics et communes, des indemnités avancées au personnel concerné par le congé sportif, avec le Projet de loi, l'exception au remboursement ne concernera plus que les ministères et les administrations qui dépendent directement de l'État.

Ensuite, le délai qui s'applique actuellement aux employeurs pour l'introduction des demandes de remboursement de l'indemnité compensatoire – s'étalant jusqu'au 1^{er} février de l'année suivant l'évènement ayant donné droit au congé sportif – s'est avéré trop court, notamment pour les événements qui ont lieu en fin d'année. Le Projet de loi prévoit donc de **rallonger jusqu'au 1^{er} juillet, le délai** endéans lequel les employeurs peuvent demander le remboursement de l'indemnité compensatoire. Cet assouplissement est salué par la Chambre de Commerce.

III. La promotion de l'intégrité dans le sport

Le Projet de loi prévoit de modifier la loi du 3 août 2005 afin de promouvoir davantage l'intégrité dans le sport. Ainsi, celle-ci ne se limite plus à la lutte contre le dopage, mais s'étend également à la prévention de toutes formes de violences interpersonnelles dans le sport, ainsi qu'à la lutte contre la manipulation des compétitions sportives. Les auteurs entendent par violences interpersonnelles toute forme d'abus ou de discrimination tels que le harcèlement, l'abus psychologique, physique et sexuel. Les missions de l'Agence luxembourgeoise antidopage seront donc adaptées afin de mettre en place une stratégie nationale de « *safeguarding* »³. La Chambre de Commerce approuve cette démarche de promotion de l'intégrité dans le sport, dont la portée s'étend désormais au-delà du seul cadre de la lutte contre le dopage et ce, afin d'améliorer les réponses aux besoins de transparence et d'équité dans les pratiques sportives.

2 Loi du 21 juillet 2023 modifiant :

1° la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports ;

2° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ;

3° la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail.

3 L'Agence luxembourgeoise antidopage verra ses missions adaptées et élargies afin de promouvoir l'intégrité dans le sport. Elle est amenée à devenir l'ALIS (l'Agence luxembourgeoise pour l'intégrité dans le sport).

IV. La maturité organisationnelle de l'INAPS

Tel que le rappelle l'exposé des motifs, l'INAPS a notamment pour mission d'élaborer, organiser et reconnaître les formations des entraîneurs des différentes disciplines sportives et ce, à la demande et avec le concours des différentes fédérations sportives⁴.

Le Projet de loi prévoit la création d'un registre national recensant les brevets d'État et les licences des entraîneurs afin de garantir une meilleure traçabilité des qualifications et ainsi mieux répondre à la coordination des besoins en formation initiale et continue.

Il introduit en outre la fonction obligatoire⁵ de directeur adjoint, tout en réduisant l'ancienneté requise de 5 à 3 ans, auprès d'un département ministériel ou d'une administration de l'État, pour accéder à un poste de direction. Ces ajustements sont justifiés par le développement et la croissance de l'INAPS et une volonté, selon le commentaire des articles, d'élargir le vivier des candidats potentiels.

Enfin, il apporte des modifications relatives à la participation financière de l'INAPS à des frais de formation initiale et continue auprès d'autres instituts de formation à l'étranger. Dès lors, les cadres de l'INAPS concernés pourront solliciter la participation financière de l'INAPS au moins un mois – et non plus deux comme actuellement – avant le début de ladite formation. Le plafond de participation est augmenté de 300 à 500 euros.

Plus avant, avec la création de l'IPESS et compte tenu de l'institution récente de l'INAPS en 2023, la Chambre de Commerce voit dans les activités de formation qui incombent aux deux entités une interdépendance, mais aussi un risque de doublon. Aussi, dans un souci d'harmonisation et de coordination de la gouvernance des activités liées au sport, ainsi que de bonne gestion des finances publiques, elle invite à une intégration fonctionnelle des activités de ces deux entités, tout en veillant à préserver, autant que possible, le recours au recrutement sous le statut de droit privé.

V. La fiche financière

a) Concernant la synthèse des projections budgétaires 2026-2029

La fiche financière présente les projections budgétaires pluriannuelles pour la période s'étalant de 2026 à 2029, des deux entités IPESS et ALAD (amenée à devenir ALIS). La fiche indique un besoin total en subventions qui passerait de 2.670.203 euros (ventilés entre 1.495.203 euros pour l'IPESS et 1.175.000 euros pour l'ALAD) en 2026 à 4.441.148 euros (ventilés entre 1.981.148 euros pour l'IPESS et 2.460.000 euros pour l'ALAD) en 2029. Le Projet de loi indique que ces projections sont effectuées en tenant compte du développement progressif des activités des deux entités. La Chambre de Commerce regrette l'absence d'explication sur les critères retenus pour, selon les termes employés « anticiper les ressources nécessaires au bon fonctionnement des entités concernées ». Elle invite donc les auteurs à fournir des informations plus approfondies sur les objectifs de développement et les missions envisagées.

4 Conformément à l'article 2 de la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'Institut national de l'activité physique et des sports et modifiant la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports, l'INAPS a pour missions :

« 1° d'élaborer, organiser, développer, reconnaître et promouvoir, à la demande et avec le concours du mouvement sportif, les formations des cadres techniques et administratifs pour les différentes formes de l'activité physique et des sports ;
 2° contribuer à élaborer, développer et organiser des formations visant au renforcement et à la promotion des compétences pédagogiques en matière d'enseignement ou d'encadrement de l'activité physique et des sports ;
 3° contribuer, en tenant notamment compte des besoins du mouvement sportif, à la définition et au développement des métiers du secteur du sport et aux formations y relatives ;
 4° soutenir et conseiller les fédérations sportives agréées, les ministères et administrations étatiques et communales dans l'élaboration, la coordination et l'application de concepts relatifs à la pratique et au maintien de l'activité physique et des sports ;
 5° développer, produire, gérer et diffuser du matériel didactico-pédagogique, scientifique et technique pour les formations ;
 6° analyser et instruire les demandes des cadres techniques et administratifs visant à l'homologation nationale de brevets ou de diplômes obtenus au Luxembourg ou à l'étranger, ou à l'obtention de dispenses telles que prévues à l'article 10, alinéa 3, de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ;
 7° développer, coordonner, participer à et mettre en œuvre des initiatives en relation avec ses missions, sur le plan national et international. »

5 Dans sa version initiale, la Loi du 29 juillet 2023 prévoyait dans l'article 7 la possibilité d'instaurer la fonction de directeur adjoint. Le Projet fixe cette fonction de manière obligatoire.

**b) Concernant le budget pluriannuel de fonctionnement
de l'IPESS 2026-2022**

Un autre point de préoccupation majeur pour la Chambre de Commerce réside dans le coût de fonctionnement de l'IPESS. La simulation budgétaire réalisée sur 4 ans donne des indications sur l'évolution prévisionnelle des charges de fonctionnement annuelles et des besoins en subventionnement étatique « en fonction du déploiement des activités ». La Chambre de Commerce regrette l'absence de précisions sur les modalités de cette simulation budgétaire. Au regard des montants particulièrement conséquents envisagés, elle invite les auteurs à fournir des explications plus précises sur les éléments pris en compte pour effectuer cette simulation, dans un souci de gestion saine et équilibrée des ressources publiques.

Les dépenses envisagées augmentent fortement, avec un doublement des montants d'une année sur l'autre entre 2026 et 2028, pour atteindre 11.634.359 euros en 2029. Le poste de dépense « Direction et Management » verrait son budget quasiment doubler entre 2026 et 2029, passant de 567.084 euros à 1.086.093 euros. Sur cette même période, le poste « Personnel développement et formation » connaîtrait une hausse encore plus marquée, ses dépenses étant multipliées par plus de 5, pour atteindre 2.206.193 euros en 2029. Les dépenses liées aux entraîneurs enregistreraient également une progression spectaculaire, passant de 272.301 euros en 2026 à 5.922.277 euros en 2029. Compte tenu de l'ampleur de ces montants et de leur dynamique de hausse, une explication détaillée des modes de calcul et des critères pris en compte est indispensable. De plus, pour plus de clarté et de transparence, la Chambre de Commerce demande que soit ajouté au Projet un tableau détaillé des dépenses, comprenant les sous-catégories des différents postes.

Sur les recettes attendues, la Chambre de Commerce invite les auteurs à fournir des explications quant à l'origine de ces recettes et en particulier sur les critères qui justifient un passage des recettes du Service Développement et formation de 338.310 euros en 2026 à 1.100.624 euros en 2027 et plus généralement sur l'évolution des recettes de 578.520 euros en 2026 à 9.653.212 euros en 2029.

Dans un souci de gestion saine et d'équilibre des finances publiques dans un contexte économique mondial difficile, la Chambre de Commerce préconise la réalisation d'une étude d'évaluation chaque année après l'entrée en vigueur du Projet de loi, afin de mettre à jour les besoins et les ressources et d'ajuster au plus près les engagements financiers de l'État par rapport aux besoins réels.

Le Projet de règlement grand-ducal fixe les indemnités et les jetons de présence des membres du Conseil d'administration de l'IPESS⁶. La fiche financière jointe au Projet de règlement grand-ducal mentionne que les montants concernés sont inclus dans la dotation de l'État à l'IPESS.

La Chambre de Commerce prend acte des montants. Au regard de la situation budgétaire du pays et de la nécessité de préserver l'équilibre des finances publiques, la Chambre de Commerce s'interroge cependant sur la pertinence de tels montants, qu'elle considère élevés.

Aussi la Chambre de Commerce, renvoie à ses commentaires relatifs à la fiche financière jointe au Projet de loi. Elle réitère en outre, au vu de l'article 1^{er}, paragraphe 4 du Projet de règlement grand-ducal, son opposition à tout mécanisme d'indexation automatique.

*

⁶ Conformément à l'article 1 du Projet de règlement grand-ducal :

« (1) Les indemnités et jetons de présence des membres et participants aux réunions du conseil d'administration de l'Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport, ci-après « IPESS » sont fixés comme suit : 1° Le président du conseil d'administration bénéficie d'une indemnité mensuelle de 90 euros. 2° Le vice-président du conseil d'administration de l'établissement bénéficie d'une indemnité mensuelle de 75 euros, 3° Les autres membres du conseil d'administration de l'établissement bénéficient d'une indemnité mensuelle de 60 euros,

(2) Les indemnités mensuelles sont dues sous réserve d'un taux annuel de participation aux réunions du conseil d'administration dépassant 66 pour cent.

(3) Pour chaque réunion du conseil d'administration de l'établissement, les membres du conseil d'administration de même que les autres participants sur base de l'article 3 paragraphe 8 de la loi du XXX portant création de l'IPESS et le secrétaire administratif perçoivent en outre un jeton de présence de 6 euros par séance.

(4) Les montants susvisés correspondent au nombre indice 100 de l'indice pondéré du coût de la vie et sont adaptés au 1^{er} janvier de chaque année aux variations de l'échelle mobile des salaires moyennant la cote d'application en vigueur à cette date. »

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

