



A V I S

du 15 octobre 2025

sur

**le 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**

et sur

le projet de règlement grand-ducal portant fixation des 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* »

Par dépêche du 21 juillet 2025, Monsieur le Ministre des Sports a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Le projet de loi vise principalement à créer un nouvel établissement public dénommé « *Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport* » (IPESS), qui aura notamment pour mission de fournir des prestations aux associations sportives en vue de leur développement organisationnel.

Le projet de règlement grand-ducal a pour objet de déterminer les indemnités et jetons de présence des membres du conseil d'administration de l'IPESS.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas de remarques spécifiques à présenter quant à ce dernier texte, le projet de loi appelle les commentaires qui suivent.

Statut de l'IPESS

Comme évoqué ci-avant, l'IPESS prendra la forme d'un établissement public.

La Chambre rappelle à ce sujet sa position qu'elle défend depuis toujours, à savoir qu'elle désapprouve la création de nouveaux établissements publics. En effet, même s'il peut y avoir dans certains cas des raisons valables pour créer un établissement public et pour lui confier des missions qui ne relèvent pas directement de l'administration publique, la création d'établissements publics est malheureusement devenue pour les tenants du pouvoir politique une solution de facilité pour diluer et contourner les règles très judicieuses et bien réfléchies de la gestion du personnel dans la fonction publique.

Rien n'empêcherait de confier les attributions prévues par le projet de loi sous avis à une administration de l'État, cela concernant tant son fonctionnement (qui ne doit pas s'apparenter au fonctionnement d'une entreprise de droit privé) que son cadre du personnel, qui doit essentiellement être composé d'agents soumis au statut général des fonctionnaires de l'État.

Concernant le statut du personnel du futur établissement, le projet de loi prévoit de soumettre tant le directeur et son adjoint que l'autre personnel exclusivement à un statut contractuel de droit privé, toutefois sans préjudice d'un éventuel détachement d'un fonctionnaire ou employé de l'État pour les postes des dirigeants (cf. article 6,



paragraphe (4), du projet de loi). Mis à part que le texte projeté ne règle ni les conditions et modalités d'un tel détachement, ni le maintien des attentes de carrière pour les agents concernés – ce qui crée une situation d'insécurité juridique à leur égard – la Chambre se doit de souligner qu'elle s'oppose à ce que le personnel et les dirigeants d'un établissement public soient soumis à un régime de droit privé, cette façon de faire étant contraire non seulement aux principes régissant le fonctionnement de l'État, mais également à un engagement formel, juridique, clair et précis, qui a été pris par un gouvernement précédent et qui est toujours valable. En effet, l'accord salarial du 21 mars 2002, signé entre le gouvernement de l'époque et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, stipule très clairement que, « *en exécution des recommandations de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht, les lois ayant créé ou créant des établissements publics garantiront au personnel concerné le régime de statut public pour des raisons d'harmonisation, de transparence et d'équité* ».

Le commentaire de l'article 7 du projet de loi précise ce qui suit quant au statut du personnel:

« En optant pour le statut de droit privé pour son personnel, l'établissement public peut gagner en flexibilité, en réactivité et en compétitivité, tout en optimisant ses coûts et en simplifiant sa gestion administrative. Ce choix est particulièrement pertinent étant donné que l'établissement est confronté à des exigences de performance et d'adaptation rapide dans un environnement en constante évolution. »

La Chambre ne saurait suivre cette argumentation. Elle signale que les règles applicables dans la fonction publique n'empêchent en rien ni la garantie de la flexibilité, de la réactivité et de la compétitivité nécessaires, ni l'optimisation des coûts, la simplification de la gestion administrative et une adaptation rapide aux évolutions du secteur, bien au contraire. Notamment en matière financière, un établissement public financé par l'État est soumis à des exigences de contrôle supplémentaires par rapport aux administrations par exemple.

Le projet de loi offre suffisamment de flexibilité pour assurer une réalisation optimale des missions confiées à la nouvelle entité, sans pour autant devoir recruter du personnel sous le régime de droit privé. Il prévoit ainsi par exemple que l'IPESS pourra s'adjoindre des experts en cas de besoin.

La Chambre rappelle en outre que des spécialistes pourraient aussi être engagés exceptionnellement sur la base de l'article 2, paragraphe 5, du statut général des fonctionnaires de l'État.

En tout cas, elle insiste pour que tout le personnel (y compris les dirigeants) de la future entité soit soumis au statut général des fonctionnaires de l'État.

Objet et missions de l'IPESS

À la lecture des affirmations figurant à la première page de l'exposé des motifs joint au projet de loi, on a initialement l'impression que celui-ci aurait pour objectif général de promouvoir le sport et l'activité physique au niveau national par la création d'un établissement offrant des prestations dans ce domaine aux citoyens et aux associations sportives.

Or, tel n'est pas le cas. En effet, il existe déjà, à côté du Ministère des Sports, entre autres deux administrations de l'État qui sont en charge de la promotion du sport, du soutien des sportifs au niveau national et de toutes les missions afférentes, à savoir l'Institut national de l'activité physique et des sports (INAPS) et l'Institut national des sports (INS).

La véritable intention à la base de la création du nouvel établissement public IPESS est de professionnaliser le secteur des sports et les clubs sportifs au Luxembourg.

La Chambre a du mal à suivre cette approche choisie par le gouvernement et les raisons de celle-ci.

L'exposé des motifs énonce que, face au « *recul de l'engagement bénévole classique, bien perçu au niveau national et européen* », « *il devient impératif de créer des conditions favorables permettant à la fois de soulager, de valoriser et d'accompagner les bénévoles* », ce qui « *implique notamment une professionnalisation* » du secteur. Ainsi, la création de l'IPESS « *vise la professionnalisation progressive des organisations sportives* », afin de faire des clubs sportifs « *des entités plus professionnelles* ».

La Chambre signale que la professionnalisation est justement une des raisons à la base du déclin de l'engagement bénévole, et ceci non seulement dans le secteur sportif! Au cours des années passées, le secteur associatif a été soumis à des obligations, légales (de surveillance et de déclaration) notamment, de plus en plus renforcées, de telle façon que les associations offrant des activités de loisirs, de rencontre, d'assistance ou de bienfaisance, ou des activités musicales, culturelles, sportives, artistiques, caritatives, etc. sont dorénavant traitées comme des entreprises. L'accroissement des règles et obligations vis-à-vis des associations et de leurs administrateurs et membres mène évidemment à une réticence des citoyens à s'engager bénévolement.

Si la mise en place de certaines obligations renforcées semble justifiée pour des grandes associations offrant des activités à un niveau professionnel ou quasi professionnel, tel n'est pas le cas pour les associations sans aucune activité professionnelle et agissant dans les domaines susmentionnés.

D'après l'exposé des motifs, « *un nombre croissant de fédérations, soutenues par leurs clubs, ont exprimé leur volonté de bénéficier d'un tel dispositif* », à savoir d'une structure centralisée offrant la prestation de services en vue de la professionnalisation.

La Chambre comprend que les associations en question sont celles qui agissent de manière professionnelle dans le secteur sportif ou qui engagent ou entraînent des sportifs de haut niveau et compétitifs au niveau national et international. Elle doute toutefois que les maints petits clubs sportifs qui offrent des activités pour le simple loisir soutiennent une telle volonté de professionnalisation.

Dans la mesure où les services offerts par l'IPESS s'adresseraient seulement aux grandes entités qui souhaiteraient volontairement recourir à ceux-ci (comme les fédérations sportives nationales), la Chambre pourrait marquer son accord avec un tel dispositif. Selon le dossier sous avis, tel n'est toutefois pas l'objectif poursuivi par le gouvernement. Il y a bien une différence entre l'objectif de fournir une assistance professionnelle aux associations pour effectuer leurs démarches administratives (cf. formulation de l'article 2, paragraphe (1), point 1°, du projet de loi) et l'intention, affichée à l'exposé des motifs et au commentaire des articles, de professionnaliser toutes les associations. L'objectif réel est donc d'imposer la professionnalisation à toutes les entités du secteur, ce que la Chambre désapprouve. L'exposé des motifs le confirme d'ailleurs dans les termes suivants: *« cet établissement public marque le point de départ d'une dynamique appelée à s'amplifier par des réformes législatives plus ambitieuses [qui] viseront à structurer durablement le développement des clubs sportifs afin d'en faire des entités plus professionnelles »*.

La Chambre met en garde contre une surrégulation dans le secteur au détriment du bénévolat et du sport pratiqué à un niveau non professionnel.

De son avis, le recours aux services de l'IPESS doit rester facultatif pour les clubs sportifs qui le souhaitent. Pour les associations qui sont déjà professionnalisées à l'heure actuelle ou qui souhaitent devenir plus professionnelles, l'IPESS pourra effectivement fournir un service utile le cas échéant.

La dénomination du nouvel établissement public prête en outre à confusion. En effet, il en découle que celui-ci devrait uniquement avoir pour but de promouvoir l'emploi dans le secteur du sport. Or, d'abord, cette dénomination n'est pas en phase avec les missions de l'établissement, puisque la promotion de l'emploi ne constitue qu'une partie de celles-ci. Ensuite, l'article 2, paragraphe (1), point 2°, prévoit à cet égard que *« l'IPESS a pour objet la promotion de l'emploi dans le secteur du sport »*, à travers la mise *« en œuvre des stratégies et actions permettant au personnel administratif et technique, engagé en vue de fournir les différentes prestations aux acteurs du sport et de l'activité physique en exécution de la première mission de l'IPESS, de participer à des programmes de formation en vue de renforcer leur employabilité dans le secteur du sport et de l'activité physique au Grand-Duché de Luxembourg »*.

Le commentaire y relatif précise que cette mission concerne exclusivement les employés de l'IPESS. Cette approche, consistant à lister parmi les missions d'un établissement public la formation de son propre personnel, est pour le moins curieuse. Pourquoi l'IPESS n'aura-t-elle pas pour mission de soutenir généralement la formation des employés des entités sportives au niveau national? De l'avis de la Chambre, une telle

attribution serait plus logique et s'inscrirait plus dans l'objectif de promouvoir l'emploi dans le secteur en cause et la reconnaissance des métiers du sport.

La Chambre note ensuite que les prestations offertes par l'IPESS le seront « à titre onéreux » (article 2, paragraphe (1), point 1° du projet de loi). Le commentaire afférent prévoit que, « *loin d'une logique de gratuité, la dimension onéreuse des prestations constitue un choix stratégique, garantissant à la fois la pérennité de l'établissement, la responsabilisation des bénéficiaires et la reconnaissance de la valeur ajoutée apportée par les prestations rendues* ».

La Chambre ne partage pas du tout ce point de vue, alors surtout que l'intention politique est de rendre obligatoire la professionnalisation des clubs sportifs et par la force des choses alors aussi le recours aux services de l'IPESS. L'IPESS sera un établissement public et en cette qualité, elle agira « *comme un prestataire de services public* » (cf. commentaire de l'article 2). Les services publics doivent être accessibles à l'ensemble de la population. Le fait de soumettre à des coûts la prestation d'un service public qui est destiné à promouvoir les activités sportives en tant que « *pilier transversal du développement national, en tant que vecteur de cohésion sociale, de santé publique, de bien-être moral, (...) au service de l'intérêt général* » est contraire à ce principe et aux objectifs politiques mentionnés aux deux premiers alinéas de l'exposé des motifs.

Il appartient à l'État d'assumer la mission de service public en vue de l'amélioration des conditions sociales, y compris la promotion du sport. L'IPESS sera majoritairement financée par l'État selon le dossier sous examen. C'est l'État qui devra assurer le financement des services de l'IPESS, qui devront être offerts gratuitement (le cas échéant sous réserve de frais de dossiers réels éventuels), pour que l'ensemble de la population y ait accès. Les services publics dans l'intérêt général ne doivent pas être privatisés. Il ne s'agit pas d'activités économiques à commercialiser.

La Chambre estime finalement que toutes les attributions qui seront confiées à l'IPESS pourraient très bien également être exercées par l'INAPS, de sorte que la création du nouvel établissement public deviendrait superflue.

Fonctions dirigeantes de l'INAPS

Le projet de loi modifie la loi organique de l'INAPS en réduisant de cinq à trois années l'ancienneté de service requise par les candidats aux fonctions dirigeantes de cette administration. Selon le commentaire des articles, la finalité de cette modification est « *d'élargir le pool des candidats potentiels, notamment au vu du fait que l'INAPS est une administration jeune qui a connu un développement remarquable au cours des dernières années, tout en prenant en considération les impératifs de connaître les rouages de la Fonction publique* ».

La Chambre relève que, à côté de la connaissance des rouages de la fonction publique, une certaine ancienneté de service dans le domaine de compétence en cause est aussi

importante. Elle exprime généralement des réserves quant aux réductions d'anciennetés de service qui ont pour effet d'édulcorer les conditions d'accès aux fonctions dirigeantes.

Quant à la forme, la Chambre fait remarquer qu'il faudra compléter comme suit les dispositions prévues aux points 2° et 3° de l'article 14 du projet de loi:

« L'INAPS est dirigé par un directeur choisi parmi les fonctionnaires ou employés appartenant au personnel du groupe de traitement ou d'indemnité A1 ou A2 et ayant une ancienneté de service d'au moins trois ans auprès d'un département ministériel ou d'une administration de l'État. »

« Le directeur est assisté dans ses fonctions par un directeur adjoint auquel il peut déléguer certaines de ses attributions et qui le remplace en cas d'absence. Le directeur adjoint est choisi parmi les fonctionnaires ou employés appartenant au personnel du groupe de traitement ou d'indemnité A1 ou A2 et ayant une ancienneté de service d'au moins trois ans auprès d'un département ministériel ou d'une administration de l'État. »

En outre, la Chambre signale que, en vertu de la classification des fonctions prévue par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, les fonctions dirigeantes des administrations sont classées dans le groupe de traitement A1. Un candidat qui est employé doit donc accéder au statut de fonctionnaire pour pouvoir exercer une telle fonction. De plus, un candidat qui est classé dans le groupe de traitement ou d'indemnité A2 doit accéder au groupe de traitement A1 pour exercer une telle fonction.

Au vu de toutes les observations qui précèdent en relation avec l'IPESS, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se montre réticente devant la création et les missions de ce nouvel établissement public.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 octobre 2025.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

La Présidente,

M. GUIRSCH