

**N° 4766<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2000-2001

---

---

**PROJET DE LOI**

concernant le sport et modifiant

- a) la loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage de service des employés privés
- b) le code des assurances sociales

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES**

(22.5.2001)

Par lettre du 5 février 2001, Madame Anne Brasseur, Ministre de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Ledit projet a pour objet de mettre en place un cadre légal destiné à promouvoir davantage le sport au Luxembourg, et plus particulièrement le sport professionnel.

Il s'articule principalement autour des thèmes suivants:

- les structures du mouvement sportif luxembourgeois;
- la répression pénale du dopage;
- la mise en place d'un statut spécial pour les sportifs d'élite;
- la détermination du statut des entraîneurs et sportifs indemnisés.

\*

**1. REMARQUE LIMINAIRE**

2. Avant d'entrer dans l'analyse détaillée du projet sous avis, la Chambre des Employés Privés tient à souligner qu'elle approuve la volonté du Gouvernement d'inscrire le sport dans notre pays dans un cadre plus moderne et plus professionnel, la loi du 26 mars 1976 concernant l'éducation physique et le sport ayant certainement vécu.

3. Il n'en reste pas moins que le présent projet ne donne pas entière satisfaction à notre Chambre professionnelle dans la mesure où le texte du projet est semé de déclarations d'intention sans véritable valeur normative.

Sur certains points, le projet correspond ainsi plus à une déclaration gouvernementale qu'à un véritable instrument juridique définissant les structures et les modalités d'exercice du sport dans notre pays.

Il en est de même d'ailleurs du commentaire des articles relatif au projet sous avis. S'il est incontestable que ce document fait preuve des nombreuses recherches entreprises par les auteurs du projet et des soins qu'ils ont apportés à leurs travaux, il n'en reste pas moins qu'il confère souvent l'impression d'être rien de plus qu'un essai philosophique ou idéologique bien construit, mais sans véritable utilité pour la bonne compréhension et l'interprétation des divers articles du projet.

\*

## 2. ANALYSE DES ARTICLES

### *Article 1er. – Objet*

4. Cet article fait une énumération des thèmes abordés par le projet sous avis, tels que l'organisation du mouvement sportif, l'infrastructure sportive, le statut des sportifs d'élite, l'éthique dans le sport etc.

5. La Chambre s'interroge sur l'utilité de cette liste qui a la prétention d'être une description du champ d'application du projet, mais qui en fait n'en est pas une.

S'il est vraiment de l'intention des auteurs du projet de délimiter le champ d'intervention du projet, il convient de dépasser le stade du simple sommaire et de définir tant les aspects abordés que les aspects négligés par le projet de loi.

6. Par ailleurs, quel est le sens de la première phrase de l'article 1er stipulant que „la présente loi déclare l'intérêt pour le sport“?

Il est plus qu'inhabituel d'inclure une telle affirmation dépourvue de toute valeur dans un texte de loi.

7. En conclusion, la CEP•L propose de biffer l'article 1er, sinon de le remplacer par une description du champ d'application dans la tradition juridique des textes de loi.

### *Article 2. – L'intérêt pour le sport*

8. L'alinéa 1er de cet article détermine le rôle que les auteurs du présent projet attribuent au sport dans notre société moderne.

Ainsi, on reconnaît au sport des effets bénéfiques à la fois sur le plan individuel, en ce que sa pratique contribue à améliorer ou à maintenir la santé, et sur le plan collectif parce qu'il peut être un facteur d'intégration sociale.

L'alinéa 2 poursuit en affirmant que la pratique du sport constitue un droit pour chacun et qu'il joue un rôle fondamental dans l'éducation et la culture.

9. Si de cet alinéa 2, il se dégage une véritable valeur normative du fait que l'exercice d'un sport est érigé en droit individuel de la personne humaine, ceci fait totalement défaut pour l'alinéa 1er qui a plutôt sa place dans un exposé des motifs ou un commentaire des articles.

10. La Chambre des Employés Privés propose dès lors de supprimer l'alinéa 1er.

### *Article 3. – Le mouvement sportif privé et organisé*

11. Cet article décrit un des piliers de la réforme proposée par le présent projet, à savoir l'organisation et les structures du mouvement sportif luxembourgeois.

Ce dernier se présente sous une forme pyramidale dont la base est constituée par les clubs sportifs, le niveau intermédiaire par les fédérations et le sommet par le Comité olympique et sportif luxembourgeois (COSL).

Suivant les termes du projet, le COSL est „l'organisme central du sport dont il assure les intérêts auprès des pouvoirs des institutions officiels publics et privés“.

12. Si ces dispositions ne donnent pas lieu à des remarques de principe de la part de notre Chambre, il n'en reste pas moins qu'il existe deux aspects sur lesquels la CEP•L souhaite insister:

– les recours contre un retrait d'agrément;

Une fédération peut perdre l'agrément ministériel qui lui a été accordé soit pour motif grave, soit pour non-représentativité au niveau national et défaut de viabilité.

De l'avis de la CEP•L, le projet devrait mentionner expressis verbis les possibilités de recours contre ce retrait ainsi que les délais dans lesquels les recours sont à exercer.

– le rôle du COSL dans les procédures d'octroi ou de retrait d'un agrément.

Le projet sous avis stipule que la décision d'octroi ou de retrait d'un agrément à une fédération est prise par le Ministre ayant le sport dans ses attributions, le COSL demandé en son avis.

Dans la mesure où le COSL représente l'ensemble des fédérations au voeu de l'alinéa 8 de l'article 3, la CEP•L se demande si cet organisme n'est pas en même temps juge et partie dans les dossiers d'agrément et risque donc de s'exposer au reproche de partialité.

#### *Article 4. – Le bénévolat*

13. Cette disposition traite du bénévolat en matière de sport qui est promu à travers deux mesures spécifiques:

- l'octroi d'un congé sportif aux dirigeants exerçant une fonction bénévole au sein du COSL ou d'une fédération;
- l'octroi d'une dispense pour certains cours ou stages se déroulant dans le cadre d'une formation de l'Ecole nationale de l'éducation et des sports pour ceux ayant de l'expérience dans l'encadrement de sportifs.

Concernant plus particulièrement le congé sportif, le projet se limite à en énoncer le principe, sans toutefois préciser les conditions et les modalités dans lesquelles un tel congé peut être accordé.

Le texte devrait au moins préciser que ces aspects sont déterminés par voie de règlement grand-ducal, comme cela est le cas pour l'article 17, qui traite du congé des sportifs d'élite, juges et arbitres.

14. L'alinéa 4 de l'article 4 appelle également une observation.

Il y est dit que „l'Etat aide le bénévolat par le soutien de structures professionnelles d'encadrement des sportifs“.

La CEP•L s'interroge sur le sens de cette disposition. Quelle forme prend ce soutien étatique? Quelles sont les structures professionnelles dont il est question?

L'alinéa 4 est rédigé de manière trop vague, de sorte que sa valeur ne dépasse pas celle d'une simple déclaration de bonne volonté.

#### *Article 5. – Le rôle des pouvoirs publics*

15. Cet article détermine les contributions en faveur du sport que sont appelées à fournir les autorités au niveau gouvernemental et local.

Une fois de plus, la CEP•L s'interroge sur la valeur normative se dégageant de cette disposition.

#### *Article 6. – Le sport à l'école*

16. La pratique du sport à l'école est au centre des dispositions de l'article 6. Celle-ci se déroule dans les conditions suivantes:

- l'éducation sportive est obligatoire dans les enseignements préscolaire, primaire, secondaire et secondaire technique;
- elle doit être dispensée par un personnel qualifié;
- les communes sont responsables pour l'organisation du sport dans l'enseignement préscolaire et primaire;
- les activités périscolaires se déroulent également dans les installations sportives des communes;
- des mesures spécifiques au niveau de l'organisation des études peuvent être mises en place pour les jeunes talents de l'enseignement postprimaire.

17. La CEP•L constate que l'article 6 constitue en large partie une reconduction des principes énoncés dans la loi du 26 mars 1976 sur le sport et que la principale ajoute consiste à prévoir des modalités pour permettre aux jeunes talents de mieux concilier leur vie d'élève avec celle de sportif à l'aide d'aménagements au niveau de l'organisation de leurs études.

Cette modalité est accueillie favorablement par notre Chambre professionnelle.

#### *Article 7. – Le sport de loisir*

18. Aux termes de l'alinéa 1er de l'article 7, le sport de loisir se définit comme étant toute activité à caractère sportif pratiquée à titre essentiellement récréatif, définition reprise de la loi du 26 mars 1976.

L'alinéa 5 décrit encore d'autres facettes du sport de loisir, alors que de nos jours, le sport de loisir a également une fonction sociale ou de réintégration sociale, une fonction thérapeutique et une fonction de maintien de la condition physique de l'individu.

19. Plusieurs observations doivent être faites:

- quelle est la valeur de l'affirmation que „l'Etat soutient la pratique du sport de loisir“?
- Dans la loi du 26 mars 1976, la formulation était la suivante: „L'Etat et les communes assument à l'égard du sport de loisir une mission d'animation et d'appui, notamment en matière d'équipement, d'installations et d'encadrement technique.“
- Cette formulation nous paraît plus expressive et elle insiste aussi davantage sur le rôle à jouer par l'Etat, tandis que la nouvelle formulation confère l'impression que l'Etat se décharge de sa „mission“ sur les communes.
- il est stipulé à l'alinéa 4 que toute offre de sport de loisir comporte un encadrement technique qualifié et répond à des conditions de sécurité et d'hygiène appropriés.
- Quel est cet encadrement et quelles sont ces conditions d'hygiène et de sécurité appropriés? Le texte devrait préciser que ces aspects sont à déterminer par voie de règlement grand-ducal sinon faire référence à des textes existants et transposables au contexte du sport de loisir.

#### *Article 8. – Le sport de compétition*

20. Cet article traite du sport de compétition et détermine le rôle attribué dans ce contexte à l'Etat et aux communes.

21. Malheureusement, cet article est à ranger dans la longue liste des dispositions qui brillent par le caractère vague de leurs formulations.

Ainsi, il est par exemple stipulé que „le sport de compétition se déroule dans le cadre d'une structure et de règles préétablies“. Cette pseudo-définition ne manque de soulever la question de ce que l'on entend par „structure et règles préétablies“. Qui établit ces règles et à quel niveau: national et/ou international?

Notre Chambre professionnelle n'est certainement pas partisane d'une réglementation allant jusque dans le tout dernier détail. Elle estime néanmoins qu'un texte de loi ne saurait se contenter de pures affirmations descriptives.

#### *Articles 9. à 11. – L'infrastructure sportive*

22. Cet article procède à une distribution des compétences en matière d'infrastructure sportive entre l'Etat, les communes et le mouvement sportif.

23. Il paraît important à notre Chambre professionnelle de souligner que la planification et la mise en place d'infrastructures sportives doit s'inscrire dans un contexte de développement durable et aspirer à un juste équilibre avec les exigences de préservation de l'environnement naturel.

La CEP•L salue également le fait que le projet prend soin de souligner que les infrastructures sportives futures doivent être accessibles aux personnes handicapées, reprenant ainsi les vœux de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public.

#### *Articles 12. à 15. – Les contributions de l'Etat au sport*

24. Aux termes de ces articles, l'Etat apporte sous différentes formes sa contribution au sport:

- il fournit un appui financier;
- il détermine et organise la formation des cadres sportifs;
- il assure un contrôle médicosportif aux demandeurs et aux titulaires d'une licence sportive;
- il veille à assurer les actifs, leur encadrement ainsi que les organismes sportifs eux-mêmes contre les risques de la responsabilité civile et contre les risques d'accident.

25. Ces dispositions donnent lieu à plusieurs remarques:

- quelle est la procédure à suivre en vue d'obtenir une aide financière de la part de l'Etat?

- les aides sont-elles plafonnées?
- les bénéficiaires peuvent-ils librement déterminer le pourcentage qu'ils consacrent au financement de l'encadrement administratif et technique respectivement au bon déroulement des activités sportives?

Autant de questions qui ne reçoivent aucune réponse ni au niveau du texte de loi ni au niveau du commentaire des articles.

*Articles 16. à 18. – Un statut spécial dans l'intérêt de l'élite sportive*

26. Ces articles constituent certainement la pièce maîtresse de la politique de promotion du sport professionnel au Luxembourg.

Ils visent à mettre en place un régime de faveur pour l'élite sportive qui est définie comme comprenant les athlètes dont la qualification sportive est reconnue par le COSL.

27. La première mesure spéciale pour promouvoir l'élite sportive est le congé sportif.

Ce congé existe actuellement déjà sous l'effet de la loi du 15 mars 1991 ayant modifié la loi du 26 mars 1976 sur l'éducation physique et le sport. Pour ce qui est des modalités d'application pratiques de ce congé, elles résultent du règlement grand-ducal du 30 avril 1991.

28. Le projet sous avis n'innove donc pas sur le principe, de sorte que si changement il y a, celui-ci se dégage du règlement grand-ducal qui est annoncé par le projet.

La CEP•L regrette que le texte de ce règlement ne lui ait pas été soumis simultanément avec le projet de loi sous avis, de sorte qu'il lui est impossible de se prononcer à l'heure actuelle sur les nouvelles orientations en matière de congé sportif. Ce texte est d'une importance capitale, alors qu'il détermine notamment la durée du congé sportif.

Notre Chambre professionnelle se réserve donc le droit de fournir une prise de position détaillée lors de la présentation de ce règlement grand-ducal.

29. Toujours dans le contexte du congé sportif, le projet stipule que des conditions particulières peuvent être prévues pour les membres d'un modèle spécial de préparation, les membres du cadre de sportifs d'élite et les sportifs qui préparent une participation olympique.

La CEP•L se demande ce que recouvre exactement ce terme de „conditions particulières“, alors que le commentaire des articles ne lui livre aucun élément d'interprétation. Le cas échéant, des précisions à cet égard devraient être incorporées dans le projet de règlement grand-ducal.

30. A part le congé sportif, le projet de loi prévoit encore une panoplie d'autres instruments de soutien en faveur des sportifs d'élite:

- la possibilité d'obtenir un horaire de travail aménagé pour ceux occupés dans le secteur public;
- l'introduction d'une priorité d'embauchage aux emplois du secteur public; des examens spéciaux pour les sportifs d'élite dans les centres médicosportifs;
- la mise en place d'un encadrement scolaire et professionnel spécifique pour ceux ayant interrompu l'école ou ayant abandonné leur profession dans l'intérêt du sport;
- la prise en charge des cotisations de sécurité sociale en faveur de ceux qui interrompent leur activité scolaire ou délaissent leur profession et qui ne sont pas assurés à un autre titre;
- le remboursement des charges sociales à ceux dont les revenus, suite à une réduction de l'activité professionnelle, sont tombés en dessous du salaire social minimum;
- des traitements spécifiques, en matière de prêts et bourses, pour les étudiants qui interrompent ou espacent leurs études pour se consacrer à leur carrière sportive;
- la création d'une unité spéciale à l'armée pour accueillir les sportifs d'élite.

31. Une des mesures citées ci-avant suscite des réactions critiques de la part de la Chambre des Employés Privés, à savoir la priorité d'embauche aux emplois du secteur public.

La CEP•L ne saurait accepter cette entorse au principe de l'égalité de tous les citoyens et ne saurait tolérer des situations de discriminations à l'embauche.

S'il est vrai que le droit de priorité aux emplois publics n'est pas automatique, mais est activé uniquement sur demande de l'intéressé, il n'en reste pas moins qu'il n'y a aucune justification objective à privilégier les sportifs d'élite dans leur recherche d'emploi, d'autant plus que la palette des avantages dont ils bénéficient en vertu du présent projet nous paraît suffisamment développée.

La CEP•L demande dès lors à ce que le point 2. de l'article 18 soit biffé purement et simplement.

*Article 19. – La lutte contre le dopage*

32. Thème présent dans les médias internationaux, le phénomène du dopage a également touché certains milieux sportifs dans notre pays dans un passé récent.

Le présent projet organise la lutte contre le dopage en insistant sur sa répression pénale. Ainsi, des peines d'emprisonnement et/ou d'amendes sont édictées contre:

- ceux qui fabriquent, achètent, vendent etc. des substances dopantes;
- ceux qui administrent à un sportif des substances dopantes ou incitent à leur usage;
- les médecins qui prescrivent des médicaments contenant des substances dopantes sans s'assurer de leur utilisation à des fins non sportives;

Sur le plan sportif, il appartient aux instances nationales et internationales compétentes de prendre les sanctions qui s'imposent.

33. La Chambre des Employés Privés approuve pleinement la voie choisie par le Gouvernement consistant à légiférer dans le domaine du dopage, vu l'ampleur qu'a pris ce phénomène au cours des quinze dernières années.

Elle estime néanmoins que l'arsenal répressif prévu par l'article 19 est incomplet dans la mesure où le sportif lui-même, qui prend des substances dopantes avec ou sans l'intervention d'une tierce personne, n'est pas pénalement sanctionné.

S'il est vrai que souvent le sportif est entraîné dans une situation de dopage par son entourage direct, il n'en reste pas moins qu'il doit être responsable de ses actes. Aux yeux de notre Chambre, un moyen efficace pour sensibiliser davantage les sportifs aux pratiques illégales de dopage est de les sanctionner non seulement sur un plan sportif, mais de les responsabiliser également sur un plan pénal.

*Article 20. – Les litiges sportifs*

34. Cet article détermine les instances compétentes pour trancher les litiges sportifs entre fédération, club ou sportif.

Ainsi convient-il d'épuiser d'abord toutes les possibilités de recours au niveau des fédérations avant de s'adresser soit à la justice ordinaire, soit à la Commission luxembourgeoise d'arbitrage dans le sport.

Le projet donne donc aux parties le choix entre une procédure judiciaire ordinaire et une procédure d'arbitrage.

35. Cet article n'appelle pas d'observations particulières de la part de notre Chambre professionnelle.

*Article 21. – La violence autour du sport*

36. Le projet de loi sous avis affirme l'intention des pouvoirs publics et du mouvement sportif à assurer l'ordre public lors de manifestations sportives et fixe également la responsabilité des organisateurs.

L'article 21 aspire à couvrir un aspect du triste phénomène du hooliganisme et du fanatisme sportif en affirmant clairement que le maintien de l'ordre dans de telles situations ne relève pas uniquement de l'Etat, mais également des organisateurs, en ce sens qu'ils sont tenus de rembourser à la collectivité les frais du service d'ordre et de sécurité dépassant les obligations normales de l'Etat.

37. La Chambre des Employés Privés approuve cette orientation et elle espère que le règlement grand-ducal réglant le détail de ce remboursement, annoncé par le projet, interviendra dans les meilleurs délais.

*Article 22. – Le contrat de l'entraîneur et du sportif indemnisé*

38. Cet article fixe le statut d'un entraîneur ou sportif indemnisé d'un point de vue du droit du travail.

Le texte innove sur ce point, alors que jusqu'à présent, c'est plutôt le flou artistique qui prévaut en la matière et que les solutions dégagées par les juridictions du travail ne peuvent évidemment avoir qu'une portée individuelle.

La solution proposée par le projet est double:

- on refuse la qualité de salarié aux entraîneurs et sportifs dont l'activité n'est pas exercée à titre principal et dont l'indemnité touchée ne dépasse pas 749.484. LUF/an (à l'indice actuel 590,84);  
Si les deux conditions ci-avant sont remplies cumulativement, l'on dit que l'entraîneur ou le sportif ne travaille pas dans un lien de subordination juridique par rapport au club ou la fédération;
- il est possible de conclure avec un entraîneur ou un sportif un contrat de travail à durée déterminée dépassant les 24 mois et renouvelable plus de deux fois.

39. Cette deuxième proposition ne saurait trouver l'aval de la Chambre des Employés Privés, et cela pour deux raisons.

40. La CEP•L n'accepte pas la façon de procéder du Gouvernement consistant à changer un texte de loi sans même l'annoncer au niveau de l'intitulé de la loi.

En l'occurrence, le projet propose une dérogation aux articles 5 et 9 de la loi du 24 mai 1989 concernant les contrats à durée déterminée, mais ne précise pas formellement que la loi de 1989 sera changée.

Le Gouvernement récidive en la matière, alors que les dispositions relatives au contrat à durée déterminée ont déjà subi à plusieurs reprises des modifications „informelles“:

- la loi du 11 août 1996 portant réforme de l'enseignement supérieur;  
Sans le préciser au niveau de l'intitulé de la loi, ce texte introduit une dérogation à la loi de 1989. Elle permet en effet à un établissement d'enseignement supérieur de conclure un contrat à durée déterminée avec un enseignant qui dépasse les 24 mois et qui peut être renouvelé plus de deux fois.
- la loi du 10 juillet 1998 concernant l'organisation de l'enseignement religieux dans l'enseignement primaire;  
Par dérogation à la loi de 1989, cette loi permet à l'Archevêché de conclure avec un chargé de cours de religion un contrat à durée déterminée dépassant les 24 mois et pouvant être renouvelé plus de deux fois.

Aucune indication relative à ce changement ne se retrouve au niveau de l'intitulé de la loi.

Notre Chambre ne saurait tolérer ce manque de transparence et n'accepte plus que des changements fondamentaux apportés à la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail soient cachés dans d'autres textes légaux sans aucune indication quelconque.

41. En deuxième lieu, la CEP•L ne saurait accepter que les contrats de travail à durée déterminée, par définition des contrats exceptionnels et précaires, deviennent la forme normale de contrat pour certaines activités.

Les règles relatives au contrat à durée déterminée ont jusqu'à présent subies plusieurs atteintes:

- au niveau de l'enseignement préscolaire et primaire;
- au niveau de l'enseignement secondaire;
- au niveau de l'enseignement supérieur;
- au niveau de l'enseignement musical dans le secteur communal;
- au niveau de l'enseignement religieux dans l'école primaire;
- au niveau du pool des éducateurs gradués assurant un encadrement psychosociopédagogique des demandeurs d'emploi.

S'y ajoute maintenant l'atteinte au niveau du secteur sportif.

La multiplication de ces atteintes témoigne du fait que le contrat à durée déterminée est en train de muter, pour certains types d'activités, d'un contrat exceptionnel vers un contrat de droit commun.

La CEP•L ne saurait accepter un contournement de la philosophie de la loi du 24 mai 1989 qui place les CDD dans un cadre strictement limité et les qualifie de contrats exorbitants.

Si notre Chambre ne se prononce pas contre la conclusion de CDD dans le secteur sportif, cas d'ailleurs expressément prévu par le règlement grand-ducal du 11 juillet 1989, elle insiste néanmoins sur un respect strict des règles régissant ce type de contrat. Admettre le contraire reviendrait à précariser davantage la situation des entraîneurs et sportifs.

*Articles 23. à 27. – Dispositions diverses*

42. Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part de notre Chambre professionnelle.

\*

### 3. CONCLUSION

43. Sans vouloir en aucune façon mettre en cause les longs travaux de recherche et de rédaction auxquels se sont livrés les auteurs du présent projet de loi, la Chambre des Employés Privés est d'avis que le présent projet est insatisfaisant, alors qu'il se lit en majeure partie plutôt comme une déclaration gouvernementale que comme un texte de loi posant des normes juridiques.

La CEP•L invite par ailleurs le Gouvernement à présenter dans les meilleurs délais les règlements grand-ducaux annoncés dans le projet, et notamment celui sur le congé sportif qui nous permettra de cerner les contours exacts du nouveau statut des sportifs d'élite.

Luxembourg, le 22 mai 2001.

*Pour la Chambre des Employés Privés,*

*Le Directeur,*  
Théo WILTGEN

*Le Président,*  
Jos KRATOCHWIL