

N° 4766²**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 DU COMITE OLYMPIQUE ET SPORTIF LUXEMBOURGEOIS

(25.4.2001)

Conformément aux attributions qui lui ont été accordées par le règlement grand-ducal du 10 avril 1978 concernant l'organisme central du sport, le C.O.S.L. a l'honneur de prendre position sur le projet de loi cité sous rubrique tel qu'il a été adopté par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 2 février 2001.

*

1. LE PRINCIPE D'UNE NOUVELLE LOI CONCERNANT LE SPORT

Dans son essence, le sport est, au Luxembourg et dans la plupart des pays qui l'entourent, une activité du domaine privé. Cet état se reflète dans l'organisation sportive caractérisée, au niveau des attributions, compétences et interventions des pouvoirs publics, par le principe de subsidiarité. Une réglementation excessive du sport, dans les domaines où l'Etat n'apporte pas de véritable valeur ajoutée, serait en contradiction avec le fondement de l'activité sportive dans notre pays. Ce principe et les conséquences qui en découlent sont unanimement reconnus.

La loi du 26 mars 1976 concernant l'éducation physique et le sport a été suffisamment générale et flexible dans ses formulations et dispositions, souvent particulièrement novatrices, pour permettre, par le biais de règlements d'exécution, des avancées significatives au courant des 25 dernières années.

Etant donné que cette loi de 1976 a gardé, au moment où les travaux préparatoires à une nouvelle loi concernant le sport ont été lancés et encore à l'heure actuelle, une marge appréciable pour le développement de nouvelles initiatives, le C.O.S.L., tout en y collaborant pleinement, a clairement fait savoir qu'en raison de ses réserves de principe concernant une nouvelle loi sur le sport en cette période, il déterminerait son jugement final par rapport au contenu concret d'un nouveau projet de loi et par rapport à ses omissions éventuelles.

Par opposition à d'autres domaines, où une loi semble pouvoir être bénéfique rien que du fait de son existence, le sport ne peut progresser par le biais d'une nouvelle loi que si son contenu concret va dans un sens approprié. C'est de cette considération que découle la position suivante du C.O.S.L. en tant qu'organisme central du sport.

*

2. LES LIGNES DIRECTRICES DU PROJET DE LOI

Le texte sous analyse confirme et renforce le mode de fonctionnement du sport dans notre pays, les compétences respectives des différentes organisations, associations et institutions nationales et locales existantes et la nature des relations entre les différents partenaires qui interviennent dans l'activité sportive. Le C.O.S.L. souscrit en particulier à la description de l'organisation du sport telle qu'elle ressort des articles 3 et 5 du projet de loi.

Il est par ailleurs juste et approprié

- que l'article 6 confirme le caractère obligatoire de l'éducation sportive dans les classes de l'éducation préscolaire ainsi que dans l'enseignement primaire, secondaire et secondaire technique,
- qu'en fonction des articles 4, 7 et 8, l'Etat continue de soutenir le bénévolat et la pratique du sport de loisir et d'appuyer le mouvement sportif dans l'exercice et la promotion du sport de compétition,
- que selon l'article 12, l'Etat continue d'accorder des aides financières pour le déroulement des activités sportives proprement dites ainsi que pour l'encadrement technique et administratif du sport,
- que selon l'article 16, l'Etat continue de s'associer aux mesures du mouvement sportif visant la progression d'athlètes et d'équipes sportives au plan international,
- qu'en fonction de l'article 19, l'Etat reste engagé dans le combat contre l'utilisation de substances et de méthodes dopantes.

Le projet de loi choisit à ces titres les formulations adéquates; son mérite essentiel à ce sujet est de confirmer la réalité et de ne pas en dévier pour l'avenir.

*

3. LES AVANCEES SOUTENUES PAR LE C.O.S.L.

La loi innove à certains égards, dans la bonne direction, dans ses chapitres 6, 7 et 8, à l'adresse de l'élite sportive, qui en bénéficiera en premier lieu, si les textes d'exécution en assurent une mise en oeuvre rapide et constructive.

- Le C.O.S.L. reconnaît avec plaisir que l'Etat s'associera aux mesures du mouvement sportif par des actions qui aident le sportif pendant sa carrière sportive et préparent son insertion sociale et professionnelle future. Ce dernier aspect, qui est un élément fondamental d'encouragement à une carrière sportive effectuée dans un esprit et selon une approche professionnels, est prolongé par les mesures d'appui particulières énumérées à l'article 18. Parmi celles-ci, le C.O.S.L. relève avec satisfaction que, sous réserve de remplir les conditions d'admission requises, les sportifs d'élite bénéficieront d'un droit de priorité pour les emplois dans le secteur public. Cette mesure, dont le cercle de bénéficiaires restera très limité, constitue une reconnaissance de l'Etat à l'égard du sportif d'élite et de son investissement en temps et en moyens pour représenter le Luxembourg dignement dans le cadre des compétitions internationales bénéficiant de la plus large visibilité au plan européen et mondial. L'article 18 comprend par ailleurs, à côté de la confirmation d'initiatives déjà existantes, l'engagement de l'Etat à promouvoir des structures de fondation scolaire et professionnelle, initiale et continue, dans l'intérêt des sportifs d'élite et à leur assurer une protection sociale adéquate; le C.O.S.L. s'en félicite tout comme il apprécie que les modifications requises au Code des assurances sociales soient inscrites à l'article 26 du projet.
- Le C.O.S.L. ne peut par ailleurs que se réjouir de la confirmation et du renforcement de l'engagement de l'Etat, aux côtés du mouvement sportif, dans le combat contre l'utilisation de substances et de méthodes dopantes, tel que cela ressort de l'article 19. Les mesures pénales et répressives qui y sont détaillées trouvent l'appui du C.O.S.L. La longue collaboration de l'Etat et du mouvement sportif au sein du Comité National de lutte contre le dopage dans le sport souligne que ce n'est que par une telle forme de coopération que des progrès pourront être effectués sur ce plan. Des initiatives unilatérales nationales ou internationales seraient contre-productives et le C.O.S.L. félicite les auteurs du projet de loi d'y avoir mis en exergue que l'Etat s'engage dans la lutte contre le dopage aux côtés du mouvement sportif. Compte tenu des efforts mondiaux d'harmonisation entre autres des listes des médicaments et méthodes de dopage, il serait plus indiqué de se référer, au 2^e alinéa, à une liste unique à laquelle toutes les parties impliquées dans la nouvelle Agence mondiale antidopage se seront ralliées,

sans mention d'une annexe à la Convention contre le dopage du Conseil de l'Europe qui risque d'être dépassée.

- Le C.O.S.L. félicite le Gouvernement de ce que ceux qui exercent une activité d'entraîneur ou de sportif en exécution d'un contrat conclu avec une fédération agréée ou un club affilié ne seront pas, sous certaines conditions, à considérer comme employés privés (article 22.1).

Il se réjouit par ailleurs qu'en cas de conclusion d'un contrat de travail entre une fédération ou un club sportif et un entraîneur ou un sportif, ceux à durée déterminée puissent être conclus pour une durée supérieure à 24 mois et être renouvelés plus de deux fois sans être considérés comme contrats de travail à durée indéterminée (article 22.2).

*

4. LES PARTIES DU PROJET DE LOI QUE LE C.O.S.L. NE PEUT APPROUVER

Ce n'est pas essentiellement le contenu concret et effectif du projet de loi qui pose problème au C.O.S.L., à une exception substantielle et quelques aspects secondaires près que voici:

- a) Le 2e alinéa de l'article 21 oblige l'organisateur d'une manifestation sportive d'envergure „à rembourser les frais du service d'ordre et de sécurité dépassant les obligations normales incombant à l'Etat par le fait de la manifestation“. Cette disposition est discriminatoire, inappropriée et déplacée.

Elle est discriminatoire car elle s'applique uniquement aux manifestations sportives d'envergure alors que les organisateurs de manifestations comparables dans d'autres domaines (syndical, politique et culturel), qui requièrent plus régulièrement des services d'ordre et de sécurité „dépassant les obligations normales incombant à l'Etat“, n'y sont pas soumis.

Elle est inappropriée car elle soumet les organisateurs de manifestations sportives à des contraintes financières sur lesquelles ils n'ont aucune emprise et elle les rend financièrement responsables de la prévention et de la répression de faits qui, le cas échéant, se déroulent en dehors de leur compétence territoriale, limitée au site de la manifestation, et proviennent de personnes qui leur sont étrangères.

Elle est déplacée car elle part de l'hypothèse, inexacte, que les organisateurs de telles manifestations sportives d'envergure, notamment des fédérations et clubs sportifs reconnus et agréés, peuvent en retirer un bénéfice considérable. S'il arrive, exceptionnellement, que les recettes d'une telle manifestation dépassent les dépenses (en dehors de toute prise en compte de la valeur du travail bénévole presté dans un tel contexte), l'excédent en est alors investi par la fédération ou le club en question dans le financement d'autres activités sportives, parmi lesquelles en premier lieu la formation des jeunes et des cadres nationaux.

Cette disposition aurait pour conséquence de décourager les associations sportives de se porter candidat à l'organisation de manifestations sportives de renommée internationale. Si elle devait être maintenue, elle contribuerait ainsi à faire disparaître le Luxembourg de la carte géographique des grandes organisations sportives.

Pour toutes ces raisons, le C.O.S.L. insiste auprès de la Chambre des députés et du Gouvernement afin que soit retiré du projet de loi l'actuel 2e alinéa de l'article 21 qui aurait en plus pour conséquence de compliquer la gestion financière d'associations dont la plupart ont déjà suffisamment de problèmes à cet égard et dont aucune ne dégage de bénéfices au profit de ses adhérents ou membres.

- b) A un degré inférieur de critique, le C.O.S.L. regrette que le Gouvernement n'ait pas saisi l'occasion, à différents endroits du projet, d'exprimer ses priorités parmi plusieurs options qui lui étaient offertes.

- Le C.O.S.L. considère ainsi qu'il serait approprié, au 3e alinéa de l'article 10, d'indiquer que les installations sportives publiques sont réservées en priorité aux sports scolaire et de compétition organisés, que celles dont la construction a été financée par les pouvoirs publics sont gratuitement mises à la disposition des fédérations agréées et que ces infrastructures peuvent être utilisées pour la pratique du sport de loisir, généralement non organisé, dans la mesure du possible et pour autant qu'une utilisation optimale ne peut être assurée autrement. Mettre sur un même pied d'égalité, au niveau de l'utilisation des installations sportives, le sport de compétition structuré et soumis à des contraintes de calendrier d'un côté et le sport de loisir plus libre de ses mouvements de l'autre côté comporte des risques de confusion et de conflit dans l'établissement des plans d'utilisation ultérieure, qui auraient pu être évités par des indications de priorité initiales.

- Le 3e alinéa de l'article 17 (congé sportif dans l'intérêt des acteurs sportifs) fait état des conditions spécifiques, particulièrement appropriées et appliquées avec justesse et rigueur dans le passé, dont certaines catégories d'acteurs sportifs peuvent bénéficier. Une différenciation de principe entre les membres d'un modèle spécial de préparation des cadres nationaux, les membres du cadre de sportifs d'élite et les sportifs qui préparent une participation olympique serait indiquée au vu des degrés variables de professionnalisation requis par les uns et les autres et de l'apport différent que les résultats des uns et des autres peuvent apporter à la reconnaissance et au prestige du Luxembourg. En raison du caractère particulier des Jeux Olympiques, qui se distinguent pour plusieurs raisons des autres événements sportifs internationaux (globalité, universalité, espacement, couverture médiatique, prestige), il serait justifié de relever dans ce contexte les sportifs qui préparent une participation olympique.
- c) Contrairement à la loi de 1976 (art. 9), le projet en discussion ne rend plus obligatoire l'éducation sportive dans l'enseignement pédagogique et n'en envisage plus la possibilité dans l'enseignement supérieur. Le principe et le contenu d'un tel message ne peuvent qu'être désapprouvés par le C.O.S.L.
- d) Pour éviter toute insécurité juridique, il serait indiqué de préciser, à l'article 27, que, dans l'attente de nouveaux règlements d'exécution, ceux pris en vertu de la loi du 26 mars 1976 restent en vigueur.

*

5. LES CHANCES MANQUEES

Ce qui pose des problèmes et cause des soucis avec le projet de loi, ce n'est pas tellement son contenu, sauf surtout le 2e alinéa de l'article 21, mais ce qui n'y figure pas.

- a) L'article 4 consacré au bénévolat est particulièrement décevant, surtout dans le contexte des paroles de bonne volonté qui accompagnent l'année internationale du volontariat au plan tant national qu'international. La seule mesure novatrice, qui n'est pas d'ordre majeur, porte sur la possibilité de dispense de cours et de stages dans le cadre d'une formation de l'Ecole nationale de l'éducation physique et des sports accordée aux personnes justifiant d'une expérience dans l'encadrement des sportifs.
 - Face au problème du bénévolat et de ses limites, auxquels le sport est confronté plus que d'autres secteurs, il serait approprié de prévoir une disposition qui – dans le respect du caractère non rémunéré de l'activité du bénévole – autorise certaines catégories de dirigeants sportifs bénévoles, à définir, à déduire de leur revenu imposable les dépenses qu'ils ont réellement exposées dans l'intérêt de l'association pour laquelle ils oeuvrent. La présentation de cette déductibilité comme correspondant à des déductions pouvant être opérées au même titre, par exemple, que des dons privés versés à des organismes reconnus d'utilité publique ou des charges extraordinaires annihilerait l'argument, souvent invoqué à son encontre, qu'une telle mesure permettrait de déduire des dépenses relatives à l'exercice de certaines activités qui, toutefois, ne sont pas rémunérées. Une autre possibilité consiste, par analogie à la législation française, à considérer les dépenses exposées dans le cadre d'activités bénévoles comme des dons en nature fiscalement déductibles versés à des associations.
 - Dans un ordre d'idées similaire, dans le domaine des mesures en faveur du bénévolat par le biais de la fiscalité, il serait adéquat de prévoir une mesure stipulant que l'activité commerciale accessoire d'une fédération agréée ou d'un club affilié n'est pas imposable à condition qu'il n'y ait pas poursuite d'un but de lucre et que les excédents de recettes éventuels soient réinvestis dans les activités sportives qui constituent leur vocation essentielle. Il n'y a pas meilleur moyen pour démotiver les personnes qui s'engagent bénévolement dans une activité d'utilité publique que d'imposer les recettes ou l'excédent des recettes qu'ils ont aidé à réaliser du fait de leur engagement bénévole, non pas à leur propre bénéfice mais au bénéfice de la cause sportive. En l'absence d'une telle disposition de principe, le C.O.S.L. souhaiterait qu'une mesure soit prise prévoyant qu'une a.s.b.l. ne perd pas le bénéfice de l'exemption fiscale prévue à l'article 161 de la loi concernant l'impôt sur le revenu si les revenus provenant de la poursuite occasionnelle d'activités commerciales ne dépassent pas un certain pourcentage du total de ses recettes.
 - Par analogie à l'article 90 du Code des assurances sociales tel que modifié par la loi du 17 novembre 1997, qui étend les dispositions de l'assurance accident à certaines catégories de per-

sonnes exerçant des activités ne relevant pas de leur activité professionnelle rémunérée ou exerçant des activités non rémunérées, il serait indiqué (comme il est prévu de le faire en France) de garantir, par le biais du projet de loi en question, que le bénévole soit assuré au titre de l'assurance accident. même lorsqu'il n'exerce que son activité bénévole, et qu'il bénéficie d'une prise en compte de celle-ci dans le cadre de son assurance pension.

- b) Vu l'importance du sport à l'école pour le développement des jeunes d'un côté et du sport de l'autre côté, il serait souhaitable que l'article 6 se distingue par davantage de précision et d'esprit réformateur. Ainsi le Ministre ayant dans ses attributions l'éducation nationale, responsable de l'établissement du volume et du contenu de l'enseignement de l'éducation sportive, devrait-il disposer, par le biais de la nouvelle loi concernant le sport, de paramètres légaux concrets pour pouvoir pleinement intégrer dans cette tâche la responsabilité d'une prise en compte adéquate des considérations d'ordre sportif. La loi se prêterait par ailleurs à des indications légales contraignantes portant sur la qualification du personnel appelé à dispenser l'éducation sportive et sur la création, au besoin, et le développement de sa carrière professionnelle.

Le C.O.S.L. souhaite finalement que les dispositions des articles 12 (carnet d'aptitude physique) et 13 (examen médical) de la loi de 1976, qui n'ont pas fait l'objet de mesures d'exécution jusqu'à cette date, soient reprises sous une forme adaptée dans le nouveau projet.

*

6. CONCLUSION ET POSITION GLOBALE DU C.O.S.L.

Le projet de loi sous rubrique comprend, à côté de la confirmation bienvenue de situations et mesures existantes, des avancées soutenues par le C.O.S.L., des dispositions que le C.O.S.L. ne peut approuver et des omissions qui ternissent son image globale.

Le C.O.S.L. aurait vivement apprécié que la concertation, qui serait allée jusqu'à son terme, eût abouti à un texte qu'il pourrait acclamer globalement et dans ses parties essentielles. Tel n'est malheureusement pas le cas, les mesures proposées que le C.O.S.L. ne peut approuver et les omissions étant trop importantes en l'état actuel du texte. En tant qu'organisme central du sport, le C.O.S.L. continue ainsi à revendiquer que le 2e alinéa de l'article 21 soit retiré du projet en discussion et que celui-ci soit enrichi de façon substantielle, notamment au bénéfice du bénévolat et du sport à l'école.

Luxembourg, le 25 avril 2001.

