

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 du Conseil d'État

(19 mai 2026)

En vertu de l'arrêté du 14 août 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Sports.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'un texte coordonné des lois que le projet de loi sous examen tend à modifier.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, du Comité olympique et sportif luxembourgeois, de la Chambre des métiers, de la Commission nationale pour la protection des données, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 14 octobre, 16 octobre, 20 octobre, 27 novembre, 8 décembre, 18 décembre et 19 décembre 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen a pour objet de créer l'Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport (IPESSE), constituée sous la forme d'un établissement public. Cet organisme aura notamment pour mission de fournir, à titre onéreux, des prestations visant à favoriser le développement organisationnel ainsi que la qualité, la diversification et l'élargissement de l'offre des fédérations sportives agréées, des clubs affiliés, des établissements publics, des administrations étatiques et communales ainsi que de toute autre entité publique ou privée établie au Grand-Duché de Luxembourg intervenant dans le domaine du sport et de l'activité physique.

Le Conseil d'État comprend, à la lecture de l'exposé des motifs, que la grande innovation du dispositif réside dans la mise à disposition de personnel qualifié au bénéfice des fédérations et des clubs, dans l'ensemble des disciplines sportives concernées. Cette mise à disposition couvre tant les aspects liés à l'encadrement sportif qu'à l'entraînement proprement dit. À cet égard, le Conseil d'État estime que cette offre est susceptible de constituer une plus-value pour le sport luxembourgeois en contribuant à renforcer la professionnalisation des structures sportives, tout en s'inscrivant en

complémentarité avec l'engagement essentiel du bénévolat. Il note également le caractère facultatif de ce dispositif, dans la mesure où les fédérations et clubs concernés ne sont nullement obligés de recourir aux prestations proposées et conservent ainsi pleinement leur autonomie de décision quant au recours à ces prestations.

Tout en prenant acte de ces considérations, le Conseil d'État estime néanmoins que certaines observations méritent d'être soulevées.

En premier lieu, se pose la question de savoir si le dispositif proposé s'inscrit pleinement dans la logique et l'esprit de l'article 3 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, aux termes duquel « [l]es pouvoirs publics respectent l'autonomie de fonctionnement du mouvement sportif » et « contribuent de manière essentiellement subsidiaire et complémentaire au développement du sport et à la réalisation des objectifs du mouvement sportif ». Le Conseil d'État constate qu'à ce jour, l'intervention de l'État s'est presque exclusivement limitée à l'encadrement général du sport, notamment par le biais du financement, du soutien administratif et du subventionnement d'infrastructures. Or, la création de l'IPSS et, plus particulièrement, la mise à disposition de personnel intervenant directement dans l'encadrement sportif et l'entraînement, semblent marquer une évolution vers une implication plus directe dans la pratique du sport en tant que telle, en intervenant au cœur même de celle-ci.

En second lieu, le Conseil d'État constate que la mise à disposition de personnel au profit des fédérations et clubs s'opérera par le biais de conventions, sans précision, dans le projet de loi, quant aux modalités concrètes d'exécution, notamment en matière de tarification, de responsabilité et de hiérarchie. Il s'interroge également sur la manière dont, en pratique, l'IPSS sera en mesure de garantir une application équitable entre les différents bénéficiaires potentiels, compte tenu de l'ampleur du paysage sportif luxembourgeois, qui comprend 1 287 clubs et 67 fédérations et couvrant autant de disciplines, et des défis que cela représente en termes de mise en œuvre et d'équité, au regard encore du fait que les missions de l'IPSS s'apparentent, en principe, à une mission de service public. En particulier, dans l'hypothèse d'une demande excédant les ressources disponibles, la question se pose de savoir selon quels critères le principe d'égalité de traitement pourra être assuré entre les entités intéressées.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la dénomination « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport », laquelle vise expressément la promotion de l'emploi, dès lors que l'objectif principal poursuivi semble plutôt être la professionnalisation des activités sportives que la création d'emplois à proprement parler.

Le projet de loi sous examen tend également à corriger deux modifications introduites par la loi du 21 juillet 2023¹ ayant compliqué l'accès au congé sportif, afin de soutenir et de valoriser l'engagement bénévole.

Par ailleurs, il vise à renforcer l'intégrité dans le sport par la mise en place et le soutien d'un organe neutre, indépendant et représentatif au niveau

¹ 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.

national, chargé de promouvoir l'intégrité dans le sport, au moyen d'une modification de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport.

Il prévoit également certains ajustements de la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'Institut national de l'activité physique et des sports (INAPS), en vue d'optimiser la coopération avec les fédérations sportives et de consolider la maturité organisationnelle de l'institut.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

En ce qui concerne le paragraphe 2 relatif aux conventions, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 3

Le Conseil d'État constate que, bien que le commentaire des articles mentionne que l'article sous examen « indique le mode de désignation du président, du vice-président et du secrétaire administratif », ce mode de désignation du président et du vice-président n'est pas prévu. Il rappelle que l'article 129, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, érige l'organisation des établissements publics en matière réservée à la loi. Le législateur doit satisfaire à cette réserve en déterminant les éléments essentiels de l'organisation de l'établissement public au niveau de la loi. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue et demande qu'une disposition précisant le mode de désignation à ces fonctions soit ajoutée.

Article 4

Au paragraphe 3, point 1^o, il est prévu que le Gouvernement en conseil approuve, entre autres, l'organigramme de l'établissement. Or, au vu de la simplification effectuée en 2015 auprès de la Fonction publique, suite à laquelle l'approbation des organigrammes des administrations étatiques est effectuée par le seul ministre du ressort, le Conseil d'État recommande de prévoir que le ministre de tutelle approuve l'organigramme et non pas le Gouvernement en conseil.

Article 5

Au paragraphe 3, le Conseil d'État constate qu'une disposition relative à la tenue de visioconférences, souvent prévue dans des textes en la matière, fait défaut. S'il s'agit là d'une omission involontaire de la part des auteurs, il pourrait être envisagé de recourir à la formule suivante, usuelle en la matière :

« [S]ont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité les membres du conseil d'administration qui participent à la réunion du conseil par visioconférence ou par des moyens de télécommunication permettant leur identification. Ces moyens satisfont à des caractéristiques techniques garantissant une participation

effective à la réunion du conseil dont les délibérations sont retransmises de façon continue. »

Article 6

Au paragraphe 4, en ce qui concerne la partie de phrase « sans préjudice d'un éventuel détachement d'un fonctionnaire ou employé de l'État », le Conseil d'État s'interroge sur l'interaction de celle-ci avec l'article 4, paragraphe 3, point 1^o, qui prévoit que les conditions et modalités de rémunération du personnel relèvent de la compétence du conseil d'administration, sans en écarter l'hypothèse de directeurs fonctionnaires ou employés de l'État dont la rémunération ne saurait être fixée par le conseil d'administration.

Article 7

Sans observation.

Article 8

Au point 2^o, au lieu de renvoyer à la « première mission de l'IPSS définie ci-avant », il y a lieu d'écrire, dans un souci de précision, « en exécution de l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 1^o ».

Article 9

Sans observation.

Article 10

Au point 1^o, la partie de phrase « , provenant notamment des prestations fournies aux acteurs du sport et de l'activité physique au Grand-Duché de Luxembourg » est exemplative et dénuée de plus-value normative. Elle est par conséquent à omettre.

Articles 11 à 13

Sans observation.

Article 14

Aux points 2^o et 3^o, le Conseil d'État demande d'écrire « groupe de traitement ou d'indemnité ».

Articles 15 et 16

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il y a lieu d'indiquer systématiquement avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et

ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés.

Intitulé

À l'instar de la rédaction des intitulés des lois organiques relatives à d'autres établissements publics, le Conseil d'État recommande de reformuler l'intitulé de la loi en projet sous revue comme suit :

« Projet de loi portant création d'un établissement public nommé « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport » et modification :

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

Chapitre 1^{er}

Dans le cadre des groupements d'articles, chaque article doit s'inscrire dans l'une des divisions retenues. Le Conseil d'État demande à cette fin de déplacer l'intitulé de la section 1^{re} afin de le faire précéder à l'article 1^{er}. En procédant ainsi, l'intitulé de la section 1^{re} est à reformuler comme suit :

« **Section 1^{re} – Statut, objet et missions** ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, il est signalé que lorsqu'il est fait usage d'acronymes, il est recommandé, à l'occasion de la première citation, de faire suivre la dénomination exacte par l'acronyme placé entre parenthèses, pour écrire « « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport » (IPESS), ».

Section 1^{re}

Il convient d'écrire « Section 1^{re} », avec les lettres « re » en exposant après le numéro.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « neuf membres ».

Au paragraphe 1^{er}, point 4°, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Ainsi, il faut écrire « Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ».

Au paragraphe 3, deuxième phrase, il est relevé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Partant, il convient de remplacer le mot « veillera » par le mot « veille ».

Article 4

Au paragraphe 3, point 6°, il y a lieu d'écrire « et la décharge à accorder ».

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, il faut écrire « conseil d'administration ».

Article 6

Dans un souci de cohérence rédactionnelle des intitulés d'articles du texte en projet sous revue, l'intitulé de l'article sous examen est à rédiger comme suit :

« **Art. 6. Direction de l'IPESS** ».

Article 13

Au point 1^o, lettre a), phrase liminaire, il est indiqué d'écrire « alinéas 1^{er} à 3 », avec des lettres « er » en exposant derrière le numéro « 1 ».

Au point 1^o, lettre a), à l'article 15-5, alinéa 2, dans sa teneur proposée, la virgule après les mots « secteur étatique » et la virgule après le mot « accordé » sont à omettre. Par ailleurs, il convient d'écrire « non qualifiés » sans trait d'union.

Au point 1^o, lettre a), à l'article 15-5, alinéa 3, dans sa teneur proposée, le mot « visés » et le mot « publics » sont à accorder au genre féminin.

Au point 1^o, lettre b), il faut écrire :

« b) À l'alinéa 5, première phrase, les mots « 1^{er} février » sont remplacés par les mots « 1^{er} juillet ». »

Au point 2^o, phrase liminaire, il faut insérer une virgule après les mots « chapitre 6 ».

Aux points 2^o et 3^o, le Conseil d'État signale qu'au lieu de modifier l'article 16 pour lui donner une nouvelle teneur et de renuméroter l'actuel article 16 en article 16-1, il y a lieu de prévoir l'insertion au chapitre 6 d'un article 15-8 nouveau, précédant l'article 16 actuel. En effet, le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. En l'occurrence, il y a lieu d'avoir recours pour l'insertion de nouveaux articles à des articles indexés.

Par ailleurs, à l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Tenant compte de tout ce qui précède, le point 2^o est à reformuler comme suit :

« 2^o Au chapitre 6, il est inséré un article 15-8 nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Art.15-8. L'intégrité dans le sport
[...]. » »

En procédant de cette manière, le point 3° est à supprimer. Par ailleurs, il y a lieu de veiller à ce que les renvois à l'intérieur du dispositif soient, le cas échéant, adaptés en conséquence.

Au point 2°, à l'article 16 (15-8 selon le Conseil d'État), alinéa 2, à insérer, chaque élément de l'énumération se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Article 14

Au point 1°, il est recommandé de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« L'article 5 est complété par un paragraphe 5 nouveau, libellé comme suit : ».

Au point 1°, à l'article 5, paragraphe 5, première et deuxième phrases, à insérer, il est recommandé d'écrire le mot « noms » au singulier.

Au point 1°, à l'article 5, paragraphe 5, première phrase, à insérer, il y a lieu d'ajouter le mot « du » avant la première occurrence des mots « brevet d'État ».

Au point 2°, phrase liminaire, il faut insérer une espace entre le mot « alinéa » et le chiffre « 1^{er} ». Par ailleurs, il convient de supprimer la virgule avant les mots « est remplacé ». La deuxième observation vaut également pour le point 3°, phrase liminaire.

Au point 4°, les mots « entre « directeur adjoint » et « et des fonctionnaires » » peuvent être omis, car superfétatoires.

Au point 5°, il convient d'écrire « À l'article 9, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, [...] ».

Au point 7°, lettre a), il convient d'écrire « Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, [...] ». Par ailleurs, il y a lieu d'ajouter les mots « les mots » après ceux de « sont remplacés par ». La deuxième observation vaut également pour la lettre b).

Au point 7°, lettre c), il est signalé que le mot « chiffre » désigne un signe isolé du système de numération (0 à 9), tandis que les valeurs mentionnées dans la disposition sous examen constituent des nombres. Il y a par conséquent lieu d'écrire :

« c) Au paragraphe 3, le nombre « 300 » est remplacé par le nombre « 500 ». »

Article 15

Il convient de veiller à ne pas procéder à l'introduction d'un intitulé différent du libellé de la partie de l'intitulé de l'acte couvrant les dispositions autonomes du dispositif, de sorte que l'article sous examen est à rédiger comme suit :

« Art. 15. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] portant création de l'établissement public « Initiative pour la

promotion de l'emploi dans le secteur du sport ». »

Article 16

Pour marquer l'entrée en vigueur rétroactive d'un acte ou d'une disposition, il y a lieu d'avoir recours aux mots « produire ses effets ». Ainsi, et tenant compte de l'observation générale relative à la rédaction des renvois, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« Art. 16. Entrée en vigueur

L'article 13, point 1°, produit ses effets au 1^{er} janvier 2026. ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 19 mai 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes