

Proposition de loi

**sur les sportifs d'élite de niveau mondial et modifiant la loi
du 3 août 2005 concernant le sport**

Avis du Conseil d'État

(20 février 2018)

Par dépêche du 12 octobre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par la députée Nancy Arendt, le 7 juillet 2016 et déclarée recevable par la Chambre des députés, le 11 octobre 2016.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 14 mars et 24 mai 2017.

Considérations générales

La proposition de loi sous objet vise à « créer un nouveau statut du sportif d'élite de niveau mondial ». La loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport prévoit actuellement toute une série de mesures d'appui particulières pour le sportif d'élite. Il s'agit, globalement, de mesures mises en œuvre par l'État au bénéfice de ces sportifs.

La proposition de loi sous avis n'entend pas créer de nouvelles mesures ou obligations dans le chef de l'État, mais vise plutôt à conférer certaines compétences au Comité olympique et sportif luxembourgeois (ci-après le « C.O.S.L. ») en la matière. Ainsi, dans son article 1^{er}, il est proposé de prévoir que le C.O.S.L. peut signer des conventions d'appui avec des sportifs d'élite de niveau mondial, reconnus comme tels par lui-même. Un règlement grand-ducal fixerait le contenu de la convention. Les sportifs ayant signé une telle convention auraient droit à une indemnité à payer par le C.O.S.L. Il incomberait à l'État de doter le C.O.S.L. des moyens financiers nécessaires afin qu'il puisse assurer ses missions ; toutefois, l'enveloppe budgétaire serait à définir annuellement dans le budget de l'État dans la limite des disponibilités budgétaires. Le Conseil d'État reviendra sur ce point à l'endroit de ses observations relatives à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

L'article 2 de la proposition de loi sous avis ne comporte pas non plus des obligations dans le chef de l'État, allant au-delà d'une obligation de financement et de fixation du contenu d'une convention à conclure entre personnes de droit privé, mais envisage, de manière non exhaustive, un

certain nombre de mesures que pourrait prendre le C.O.S.L. en collaboration avec les fédérations sportives ainsi que les entreprises sponsors des fédérations.

Ce n'est que l'article 3 qui comporte une obligation concrète pour l'État, à savoir la création d'un service de guidance pour jeunes sportifs auprès du ministère des Sports.

Le texte sous avis s'apparente dès lors, dans une large mesure, plutôt à une proposition de modification des statuts du C.O.S.L. qu'à une véritable proposition de loi. En effet, en ce qui concerne la faculté que la proposition de loi entend conférer au C.O.S.L. de conclure des conventions telles que visées par l'article 1^{er}, rien n'empêche actuellement le C.O.S.L. de ce faire. Ce dernier peut, librement, conclure de telles conventions et en déterminer le contenu avec les sportifs concernés, sans qu'une intervention de la part du législateur soit nécessaire. De même, rien ne s'oppose à ce que les fédérations, les entreprises sponsors des fédérations ou le C.O.S.L. offrent des contrats d'apprentissage ou de stage, des conventions d'insertion professionnelle ou une certaine priorité à l'embauche à des sportifs dûment identifiés ; une intervention du législateur à cet effet n'est pas non plus nécessaire.

Il incombera dès lors au législateur de trancher :

- Soit, dans l'esprit de bon nombre de dispositions de la proposition de loi sous avis, le C.O.S.L. interviendra de manière largement autonome dans le domaine visé. Dans ce cas, il est superfétatoire de prévoir des bases légales pour conférer au C.O.S.L. le droit d'agir dans ce domaine et les dispositions y afférentes sont à supprimer. Il conviendrait plutôt de modifier les statuts du C.O.S.L. en ce sens et ce à travers les procédures prévues à cet effet ;
- Soit un véritable cadre légal est élaboré définissant les mesures à prendre par l'État et les critères de sélection. Dans ce cas, la proposition de loi est largement insuffisante et devra être révisée en profondeur. Ce n'est que sur l'arrière-fond de ces considérations que le Conseil d'État examine le détail des articles de la proposition de loi.

Examen des articles

Article 1^{er}

Pour ce qui est du principe d'inclure un tel article dans une proposition de loi, le Conseil d'État renvoie aux considérations générales.

En outre, le Conseil d'État estime que bon nombre de dispositions de cet article manquent de précision, voire sont contradictoires.

Ainsi, l'article sous avis ne définit pas la notion de « sportifs d'élite de niveau mondial » et ce notamment par rapport à la notion de « sportif d'élite » actuellement déjà inscrite dans la loi précitée du 3 août de 2005. La disposition sous avis mériterait d'être précisée en ce sens surtout que, d'après le commentaire de l'article, cette notion semble englober les cadres actuels du C.O.S.L. En tout cas, les détails énumérés au commentaire de l'article font défaut dans la disposition sous avis.

Pour ce qui est du contenu de telles conventions, il est renvoyé aux considérations générales. Ainsi, soit il s'agit d'une convention signée entre personnes privées, à savoir le C.O.S.L. et les sportifs concernés, et il appartiendra à ces derniers d'en fixer librement le contenu, soit un règlement grand-ducal imposera le contenu d'une convention potentielle mais ce dans le cadre d'un accès de sportifs à une aide étatique, sur base d'une convention avec l'État et des critères de sélection prédéfinis.

En outre, alors que l'alinéa 5 de l'article sous avis prévoit que les critères de sélection relèvent de l'autonomie du C.O.S.L., il indique en même temps, en son alinéa 4, que sont exclus de la disposition sous avis les sportifs dont le revenu global annuel dépasse deux fois le salaire social minimum qualifié. Par ailleurs, l'alinéa 6 prévoit que le sportif d'élite de niveau mondial a droit à une aide alors que le C.O.S.L. disposerait d'une autonomie dans la sélection de ces derniers. La contradiction entre les alinéas 4, 5 et 6 est dès lors source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux alinéas sous avis.

Par ailleurs, étant donné que l'alinéa 4 entend exclure du bénéfice de la disposition sous avis tous les sportifs « dont le revenu global annuel dépasse deux fois le salaire social minimum qualifié » (c'est-à-dire deux fois 2 398,30 euros, soit un total de 4 796,60 euros ainsi que le relève à juste titre la Chambre de commerce), le Conseil d'État se demande combien de personnes seraient en réalité éligibles pour obtenir ce soutien financier. De plus, si l'auteur de la proposition entendait viser un revenu global mensuel moyen de deux fois le salaire social minimum qualifié, il y aurait lieu de le préciser.

Ainsi que le préconise la Chambre de commerce dans son avis, il conviendrait de préciser à l'alinéa 6 de l'article sous avis que le sportif d'élite de niveau mondial a droit à une indemnité mensuelle dont le montant ne dépasse pas le salaire social minimum mensuel payable aux salariés âgés de dix-huit ans et plus, non qualifiés. En outre, le Conseil d'État s'interroge de quelle manière les revenus professionnels dont dispose le sportif « sont pris en compte pour la détermination de l'indemnité jusqu'à un plafond de deux fois le salaire social minimum qualifié », ainsi que le prévoit l'alinéa 6. La disposition sous avis est entièrement muette à ce sujet. Dès lors, sous peine d'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique, il s'impose de préciser la disposition sous examen.

En ce qui concerne l'alinéa 7, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons pour lesquelles il exclut les sportifs d'élite de niveau mondial du bénéfice du point 1 de l'article 14 de la loi précitée du 3 août 2005 qui porte sur la possibilité d'un horaire de travail aménagé dans le secteur public.

L'alinéa 8 quant à lui est à supprimer sous peine d'opposition formelle. En effet, étant donné que la durée potentielle des conventions à signer est de quatre ans, les dépenses à engager à ce titre sont susceptibles de grever le budget pour plus d'un exercice et doivent dès lors, conformément à l'article 99 de la Constitution, être prévues par une loi spéciale qui devra en fixer le montant. Or, la disposition sous avis ne fixe aucun montant et n'est donc pas compatible avec les exigences constitutionnelles en la matière. En outre, l'« État » est constitué par les

différents pouvoirs constitutionnels – législatif, exécutif et juridictionnel – qui le composent et ne se réduit pas au seul pouvoir exécutif, de sorte que l'utilisation de ce terme est mal appropriée.

Article 2

L'article sous avis, en ce qu'il est rédigé, par endroits, au conditionnel et qu'il comporte des suggestions (« parmi les mesures envisageables sont »), n'est pas formulé avec la rigueur législative nécessaire, manque singulièrement de précision et est sans valeur normative aucune. En outre, il n'incombe pas à l'État de « responsabiliser davantage le C.O.S.L. et les fédérations en matière de suivi socio-professionnel » ainsi que le fait entendre l'auteur de la proposition de loi ; les différents acteurs devront prendre leurs responsabilités respectives.

Par ailleurs, et ainsi que le Conseil d'État l'a indiqué aux considérations générales, rien n'empêche actuellement les fédérations, les entreprises sponsors des fédérations ou le C.O.S.L. d'offrir des contrats d'apprentissage ou de stage, des conventions d'insertion professionnelle ou une certaine priorité à l'embauche à des sportifs dûment identifiés. Si l'intention est de créer une entorse au droit du travail par la disposition sous avis, le Conseil d'État se doit de signaler que le droit du travail reste entièrement applicable et ne saurait bien évidemment pas être contourné par une disposition telle que celle sous avis.

L'article sous avis, en ce qu'il n'a pas de valeur normative, est superfétatoire et à supprimer.

Article 3

Le Conseil d'État se demande si les tâches d'un service de guidance pour jeunes sportifs ne pourraient pas être utilement accomplies par des instances étatiques déjà existantes, et ce en nombre considérable. En outre, l'expertise en matière d'information des jeunes étudiants réside actuellement auprès du ministère de l'Éducation nationale ou encore celui de l'Enseignement supérieur, et non pas auprès du ministère des Sports. Créer un tel service auprès de ce dernier ministère reviendrait en fin de compte à doubler les structures existantes entraînant une augmentation non négligeable des coûts. En tout état de cause, il n'incombe pas au législateur d'organiser et de créer les différents services au sein d'un ministère. En vertu de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution, le pouvoir de régler l'organisation de son gouvernement revient au Grand-Duc, de sorte que l'article sous avis doit être supprimé, sous peine d'opposition formelle.

À l'alinéa 2, il convient par ailleurs de s'interroger sur le sens de l'expression « au préalable ». Préalable à quoi ? Et est-ce que les intéressés auront accès aux informations visées auprès du service concerné ?

En outre, le Conseil d'État se demande pourquoi un service de conseil et d'assistance dans la procédure de reconnaissance des titres et d'homologation des diplômes, tel que prévu par l'alinéa 4 de l'article sous avis, devrait se limiter à la seule population visée par la disposition sous revue.

Article 4

L'article sous avis propose d'insérer un nouvel alinéa à l'article 23 de la loi précitée du 3 août 2005.

Outre le fait que ce nouvel alinéa n'a pas sa place à l'article 23, il convient de viser de manière beaucoup plus précise ceux des articles de la loi modifiée de 2005 qui seront applicables aux athlètes paralympiques. En effet, contrairement à ce que prévoit l'article sous avis, tous les articles de la prédite loi n'ont certainement pas vocation à s'appliquer aux athlètes paralympiques, pas plus d'ailleurs qu'aux autres athlètes. En outre, la notion d'athlètes paralympiques n'est pas autrement précisée dans l'article sous avis ; l'énoncé d'une « idée de l'auteur » dans le commentaire de l'article n'est en tout cas pas suffisant à cet égard.

Sous peine d'opposition formelle pour cause d'imprécision, source d'insécurité juridique, l'article sous avis doit dès lors entièrement être reformulé.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

L'article est indiqué en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art.** ». Les articles sont numérotés en chiffres arabes et en caractères gras, suivis d'un point (par exemple **Art. 1^{er}**, **Art. 2.**, **Art. 3.**,...).

À travers tout le texte sous avis, il convient d'écrire les qualificatifs « *bis* » et « *ter* » en caractères italiques.

Intitulé

La proposition de loi a un caractère purement modificatif et ne comprend aucune disposition autonome. En outre, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte dont question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet d'une modification depuis son entrée en vigueur. Partant, l'intitulé se lira comme suit :

« Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ».

Article 1^{er}

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé. Partant, la phrase liminaire est à rédiger comme suit :

« Est inséré dans la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport un article 14*bis* qui prend la teneur suivante : [...] ».

En principe, les chiffres et nombres s'écrivent en toutes lettres. À l'alinéa 1^{er}, il s'impose donc d'écrire en toutes lettres le chiffre « 4 » relatif à la durée maximale d'une convention à durée déterminée avec les sportifs d'élite de niveau mondial.

À l'article 14*bis* qu'il s'agit d'insérer, l'alinéa 7 devra se lire comme suit :

« L'article 14, points 2 à 7, de la présente loi, s'applique aux sportifs d'élite de niveau mondial visés par ~~l'article 14*bis*~~ le présent article. »

Article 2

Comme chaque article de la loi à modifier porte un intitulé distinct, il y a lieu de munir également l'article 14*ter*, qu'il s'agit d'insérer, d'un intitulé propre.

La phrase liminaire est à rédiger comme suit :

« Est inséré dans la même loi un article 14*ter* qui prend la teneur suivante : [...] ».

À l'article 14*ter*, alinéa 2, qu'il s'agit d'insérer, les tirets sont à remplacer par des numérotations simples (1°, 2°, 3°,...). En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Article 3

La phrase liminaire est à rédiger comme suit :

« Est inséré dans la même loi un article 20*bis* qui prend la teneur suivante : [...] ».

Suite à l'observation formulée sous l'article 2, il y a lieu de munir l'article 20*bis*, qu'il s'agit d'insérer, d'un intitulé propre.

À l'article 20*bis*, alinéa 2, qu'il s'agit d'insérer, il convient d'insérer une virgule entre les termes « auront » et « au préalable » pour lire :

« Les intéressés auront, au préalable auprès du service de guidance, accès [...] ».

Article 4

Suite à l'observation relative à l'intitulé ci-avant, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte dont question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet d'une modification depuis son entrée en vigueur.

La phrase liminaire est à rédiger comme suit :

« À l'article 23 de la même loi est inséré un alinéa 4 qui prend la teneur suivante : [...] ».

Les termes placés entre parenthèses sont à omettre dans les textes normatifs. Il peut toutefois être fait usage d'une forme abrégée de la

dénomination dont question, afin d'éviter que la répétition de celle-ci n'alourdisse excessivement le texte du dispositif et rende sa lecture moins fluide. Toutefois, la dénomination « Luxembourg Paralympic Committee » n'est employée qu'une seule fois dans la loi tel qu'il est proposé de la modifier, de sorte que l'abréviation entre parenthèses est superflue et, partant, à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 février 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes