

A-3790/22-82

Doc. parl. n° 8090



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 12 décembre 2022

sur

le projet de loi portant création de l'Institut national de l'activité physique et des sports et modifiant la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports

Par dépêche du 20 octobre 2022, Monsieur le Ministre des Sports a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet de loi prévoit la transposition d'une disposition de l'accord de coalition 2018-2023, à savoir la conversion de l'École nationale de l'éducation physique et des sports (ENEPS) en Institut national de l'activité physique et des sports (INAPS), dont les missions tourneront principalement autour des trois axes suivants:

- « (i) *Amélioration et élargissement de l'offre de formations en fonction des besoins de la société et du mouvement sportif sur base du système LTAD;*
- (ii) *Promotion des compétences de l'enseignement des activités physiques, motrices et sportives au cours de la formation initiale et continue;*
- (iii) *Réalisation d'études approfondies sur les métiers du sport en vue d'une réglementation des formations y relatives. »*

Tandis que le rôle de l'ENEPS était principalement celui d'une école organisatrice de formations et de brevets en relation avec les différentes activités sportives, le projet sous avis entend conférer à l'INAPS un profil de missions et de compétences nettement plus élargi, visant à promouvoir l'activité physique au sein de la société entière, tout en mettant l'accent prépondérant sur la santé des adolescents. En effet, selon l'exposé des motifs joint au projet sous avis, l'Organisation mondiale de santé (OMS) a signalé, dans un rapport publié en 2019, que l'absence d'activité physique risque « *d'entraîner des conséquences néfastes pour la santé, avec un risque accru de développer des maladies dites de civilisation, comme les maladies cardio-vasculaires ou du métabolisme* ».

Il va de soi que la Chambre apprécie tout effort visant à promouvoir l'activité physique en vue de contribuer à renforcer la santé physique et mentale au sein de notre société.

Le texte appelle en outre les observations suivantes.

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} dévoile la dénomination de l'institut nouvellement créé, à savoir « *Institut national de l'activité physique et des sports* », abrégé « *INAPS* ».



La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne quant au choix de cette abréviation qui est extrêmement proche de celle de l'Institut national d'administration publique, à savoir « *INAP* », bien connue depuis plus de vingt ans, surtout auprès des agents faisant partie des administrations de l'État et des communes. C'est pourquoi la Chambre doute que les gens associent aisément l'abréviation « *INAPS* » à l'Institut national de l'activité physique et des sports.

Ad article 2

Cet article énumère les missions de l'INAPS.

La Chambre se félicite notamment que l'INAPS contribue à l'élaboration, au développement et à l'organisation de formations visant à renforcer et à promouvoir les compétences pédagogiques dans les domaines de l'enseignement ou de l'encadrement des activités physiques et sportives. Cette mission, qui vise les formations initiales et continues des enseignants de l'enseignement fondamental et des éducateurs des secteurs formel et non formel dans le domaine de l'activité physique et des sports et qui comprend la mise à disposition de ressources spécialisées dans l'activité physique et sportive, constitue une réelle valeur ajoutée aux yeux de la Chambre.

Ad articles 6 et 7

Les articles 6 et 7 énumèrent les conditions d'accès aux fonctions de directeur et de directeur adjoint de l'INAPS. Ces derniers seront choisis « *parmi les fonctionnaires ou employés ayant appartenu pendant cinq ans au moins, à partir de la première date d'entrée en service et tant qu'employé de l'État, fonctionnaire-stagiaire ou fonctionnaire auprès d'un département ministériel ou d'une administration de l'État, au personnel de la catégorie de traitement ou d'indemnité A, tous sous-groupes confondus* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se voit obligée de formuler plusieurs remarques au sujet des conditions et modalités de nomination aux fonctions dirigeantes en question.

Tout d'abord, le texte du projet de loi sous avis ne précise nullement le classement barémique des fonctions de directeur et de directeur adjoint de l'INAPS, ni le statut de ce dernier (qui est a priori une administration de l'État). Or, il ressort 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 que ni la fonction de directeur ni celle de directeur adjoint ne sont uniformément liées à un grade donné. En guise d'exemple, on peut citer la fonction de directeur du Centre des technologies de l'information de l'État, classée au grade 17 du tableau « *Administration générale* », et la fonction de directeur de l'Administration des contributions directes, classée au grade 18 du même tableau. On trouve facilement des exemples analogues pour la fonction de directeur adjoint, qui est classée dans l'un des grades 16, 17 et 18 dudit tableau.

Il s'ensuit qu'il faudra impérativement préciser le classement barémique pour les fonctions de directeur et de directeur adjoint de l'INAPS. Afin de garder le parallélisme avec le directeur de l'ENEPS (classé au grade E7^{ter} du tableau barémique transitoire « *Enseignement* »), fonction abolie et remplacée par celle de directeur de l'INAPS selon le projet sous avis, il faudrait classer le directeur de l'INAPS au grade 16 du tableau « *Administration générale* », voire au grade 17 de ce dernier (puisque les fonctions de directeur des différentes administrations de l'État qui ne sont pas spécialement mentionnées sont classées au grade 17 selon l'article 12, paragraphe (1), point 11°, de la loi précitée du 25 mars 2015).

Ensuite, la Chambre signale que si les conditions et modalités d'accès et de nomination des **fonctionnaires** à une fonction dirigeante sont bien définies à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ainsi qu'à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État, il n'en est pas ainsi concernant les **employés** de l'État.

En effet, la législation actuellement applicable dans la fonction publique ne permet pas à un employé d'accéder directement à une fonction dirigeante (les grades dans lesquels ces fonctions sont classées n'existant pas pour les employés).

Étant donné que les fonctions de directeur et de directeur adjoint sont d'office classées dans des groupes de traitement, il en découle donc que les **employés** de l'État qui seront nommés aux postes de directeur et de directeur adjoint auprès de l'INAPS le seront en qualité de **fonctionnaire**.

Cependant, les alinéas 3 et 4 de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État prévoient ce qui suit:

« La qualité de fonctionnaire est encore reconnue à toute personne qui, à titre définitif et permanent, exerce une tâche complète, ou, dans les cas et dans les limites prévues à l'article 31 de la présente loi, une tâche partielle, dans les cadres du personnel des administrations de l'État à la suite d'une nomination par l'autorité investie du pouvoir de nomination, à une fonction prévue en vertu d'une disposition légale.

Par dérogation aux dispositions prévues au présent paragraphe des fonctionnaires peuvent être nommés à durée déterminée à des fonctions dirigeantes conformément aux dispositions de la loi du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État. »

À noter que la disposition de l'alinéa 3 figurait déjà dans le texte initial de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, ceci dans la teneur suivante:

« La qualité de fonctionnaire de l'État est encore reconnue à toute personne qui, à titre définitif et permanent, preste ses services dans les cadres du personnel des administrations de l'État à la suite d'une nomination par l'autorité investie du pouvoir de nomination, à une fonction prévue en vertu d'une disposition législative. »

Le commentaire des articles joint au projet de loi n° 1907 (projet devenu par la suite la loi précitée du 16 avril 1979) précise que *« est encore fonctionnaire de l'État l'agent qui accomplit son service dans les administrations de l'État dans les conditions spécifiées par le troisième alinéa du paragraphe 1^{er} »* et que *« la définition est libellée de telle façon qu'elle exclut, d'une part, les employés et ouvriers de l'État, et, d'autre part, les officiers ministériels et les agents nommés par un temps déterminé »*.

Concernant l'alinéa 4 susmentionné – qui a été introduit dans le statut général par la loi du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État – le commentaire des articles du document parlementaire n° 5149 précise que cette disposition a pour seul objet de fixer dans le statut général la base légale pour la nomination de fonctionnaires à durée déterminée aux fonctions dirigeantes (pour sept années), par dérogation à la *« nomination à vie »* qui est généralement applicable aux fonctionnaires.

Il découle par ailleurs de l'article 1^{er}, paragraphe 5, du statut général, qui énumère précisément toutes les dispositions applicables aux employés de l'État, que les textes précités prévus au paragraphe 1^{er} ne devraient pas être applicables à ceux-ci.

Au vu des considérations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que les conditions et modalités d'accès par un employé de l'État à une fonction dirigeante – et en même temps au statut de fonctionnaire donc – ne sont pas clairement déterminées par la législation actuellement applicable dans la fonction publique.

De façon générale, les dispositions légales traitant des fonctions dirigeantes manquent d'ailleurs de clarté. Dans un souci de sécurité juridique, il faudra impérativement procéder à une révision et à une clarification de ces dispositions.

En tout cas, les conditions et modalités d'accès aux fonctions dirigeantes, que ce soit de façon générale dans la fonction publique ou dans le cadre du texte sous avis, devront être précisément déterminées par la loi.

Les articles 6 et 7 du projet sous avis prévoient que les candidats aux postes de directeur et de directeur adjoint de l'INAPS seront choisis parmi le *« personnel de la catégorie de traitement ou d'indemnité A, tous sous-groupes confondus »*, ayant appartenu *« pendant cinq ans au moins, à partir de la première date d'entrée en service et tant qu'employé de l'État, fonctionnaire-stagiaire ou fonctionnaire »* à un département ministériel ou à une administration de l'État.

La Chambre demande que l'accès à la fonction de directeur de l'INAPS soit exclusivement réservé aux fonctionnaires détenteurs d'un diplôme de master, de préférence en relation étroite avec la fonction, donc avec le sport, et issus prioritairement de la carrière du professeur d'éducation physique, en disposant ainsi des compétences didactiques et pédagogiques nécessaires en la matière.

De plus, elle demande que l'expérience professionnelle de cinq ans au moins qui est requise soit calculée à partir de la date de la nomination définitive (ou de l'engagement définitif) – et seulement pour les périodes d'activité de service à plein temps – la période de stage ou d'initiation (qui peut aller jusqu'à trois ans) étant essentiellement une période de formation et d'apprentissage pour les candidats, et moins une période permettant d'acquérir une expérience solide pour une fonction dirigeante dans le domaine en question.

Ad article 9

Cet article prévoit d'instituer auprès de l'INAPS une « *commission consultative, qui a pour mission d'émettre des avis et des recommandations en relation avec les missions de l'INAPS* ».

Bien que la Chambre ne s'oppose pas à la création d'une telle commission consultative, il serait fortement préférable de fixer sa composition, ses attributions et son fonctionnement dans le texte du projet de loi sous avis et non pas, comme ceci est projeté, par le biais d'un règlement grand-ducal (qui n'est d'ailleurs pas joint au dossier sous examen).

Cette remarque vaut également pour les commissions des programmes instituées par le paragraphe (2) de l'article 9.

Ad article 20

L'article 20 dispose que « *les fonctionnaires et les employés de l'État de l'École nationale de l'éducation physique et des sports sont repris dans le cadre du personnel de l'INAPS avec le même statut et le même grade* ».

La Chambre comprend que le classement barémique (grade et échelon), tous les accessoires de traitement et d'indemnité (les primes par exemple) et les expectatives de carrière seront également maintenus pour le personnel en question. De plus, la disposition doit aussi être appliquée aux fonctionnaires stagiaires et aux salariés de l'État éventuellement engagés à l'heure actuelle à l'ENEPS.

Il faudra donc compléter le texte en conséquence.

Concernant le classement dans « *le même grade* » des fonctions dirigeantes, la Chambre renvoie aux remarques formulées ci-avant quant aux articles 6 et 7.

Ce n'est que sous la réserve expresse des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 décembre 2022.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF