

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

**le 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**

Par dépêche du 5 février 2001, Madame le Ministre de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports a demandé, "*dans des délais rapprochés*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question a pour but de remplacer par une nouvelle loi celle du 26 mars 1976 concernant l'éducation physique et le sport, née à l'époque parce que "*les responsables sportifs (dans les clubs, les associations, les fédérations, le Comité Olympique)*" se trouvaient "*devant des problèmes de mise en œuvre qu'ils ne sauraient résoudre tous uniquement par leurs propres forces et qui nécessitent, d'une part une coordination rationnelle plus poussée des moyens disponibles et, d'autre part une aide accrue par les autorités publiques*" (exposé des motifs, doc. parl. 1829).

Les auteurs du projet sont d'avis que le dispositif légal actuellement en vigueur, c'est-à-dire la loi précitée du 26 mars 1976, aurait "*perdu de son potentiel*", qu'il aurait "*nécessairement pris de la poussière*" après vingt ans d'application et "*qu'à de nombreux endroits (il apparaîtrait) aujourd'hui comme archaïque*".

Aux termes de l'article 43bis de sa loi organique, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics "*est notamment compétente ... pour donner son avis, avant le vote définitif par la Chambre des députés, sur les lois qui concernent principalement les fonctionnaires et employés publics*".

S'il est un fait que l'un ou l'autre ressortissant de la Chambre peut s'illustrer dans le domaine visé par le projet sous avis, il n'en reste pas moins que le texte en question, en tant que tel, ne tombe guère sous la définition précitée.

D'ailleurs, la Chambre se doit de relever dans ce contexte qu'elle a reçu, deux semaines après la lettre de saisine initiale, une deuxième lettre rendant attentif à deux erreurs de mise en page dans l'exposé des motifs. Or, il appert de l'énumération des destinataires de cette seconde lettre qu'elle a également été envoyée à la Chambre des Métiers, à la Chambre de Commerce et à la Chambre des Employés Privés, mais non pas à la Chambre de Travail et à la Chambre d'Agriculture. Renseignements pris, ces deux dernières chambres professionnelles n'ont effectivement, pour des raisons qui restent obscures, pas été consultées au sujet du projet de loi.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend pas procéder aujourd'hui à une analyse détaillée du projet lui soumis, ni quant au fond ni quant à la forme. Elle voudrait toutefois mettre à profit l'occasion pour placer deux observations d'ordre général, c'est-à-dire qui valent indépendamment du fait que l'examen d'un projet rentre dans ses compétences ou non.

La première observation concerne la procédure de consultation des chambres professionnelles, qui est de plus en plus négligée par le Gouvernement. En effet, il s'avère que plus de trois quarts des demandes d'avis adressées à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics requièrent sa prise de position "*dans les tout meilleurs délais*", "*dans des délais rapprochés*", "*avant le ...*", etc. L'invocation de la procédure d'urgence est devenue la règle, même si la loi ou le règlement en question ne sera publié au Mémorial que des mois plus tard.

Tel est également le cas en l'occurrence, où une brève récapitulation de la gestation du projet semble être la meilleure façon pour illustrer à quel point cette fâcheuse habitude est entrée dans les usages:

- en 1994: réflexions sur l'opportunité d'une refonte de la loi de 1976
- fin 1997: élaboration d'un avant-projet
- 21.2.1998: discussion au Conseil de Gouvernement
- 1998 et 1999: consultation de divers milieux
- 2.2.2001: adoption du projet par le Conseil de Gouvernement.

Il appert de cet historique qu'une fois de plus, le projet n'est devenu urgent qu'après avoir quitté les tiroirs gouvernementaux, après une période de gestation de sept années!

Bien qu'habituee à ce genre de procédures, la Chambre a du mal à en comprendre le pourquoi, alors surtout que l'expérience a montré à d'innombrables reprises que les lois et règlements bâclés de la sorte doivent être repris sur le métier après quelques mois d'application déjà pour en redresser les incohérences et autres impairs.

La deuxième critique de la Chambre concerne le texte du projet de loi proprement dit, ou plutôt la prose qui y figure.

En effet, des dispositions comme celles reproduites ci-après:

*"la présente loi déclare l'intérêt pour le sport" (art. 1<sup>er</sup>);*

*"il est reconnu au sport comme objectifs principaux le maintien ou l'amélioration de la santé, l'épanouissement de la personnalité, l'intégration sociale et le développement des relations en société, ainsi que l'obtention de résultats en compétition à tous les niveaux" (art. 2);*

*"le ministre et le mouvement sportif collaborent à la prévention de l'intégrité de la personne, à la sauvegarde des bases éthiques du sport et à la protection de l'enfant" (art. 5),*

ont tout au plus leur place dans l'exposé des motifs ou toute autre déclaration d'intention, mais certainement pas dans le texte d'une loi. D'ailleurs, ce que les auteurs du projet reprochent à la loi de 1976, à savoir qu'elle *"se distingue par le dépouillement et la rigueur de son écriture"*, est précisément la qualité qui fait défaut au nouveau texte!

A titre d'exemple, la Chambre ne voudrait citer que l'article 3 de la loi actuelle, selon lequel *"tout citoyen a le droit de pratiquer librement le sport de son choix"*.

Dans le projet sous avis, cette disposition se lit comme suit:

*"Le sport est un élément fondamental de l'éducation et de la culture. Il est d'intérêt général et sa pratique constitue un droit pour chacun."*

Si la première disposition citée avait encore un sens, la nouvelle l'obnubile sous sa lourdeur solennelle.

Alors qu'une loi se doit d'être précise et concise, le projet sous avis est vague et diffus. Des affirmations comme "*l'Etat appuie le bénévolat par des mesures spécifiques*" ou "*les pouvoirs publics contribuent de manière essentiellement subsidiaire et complémentaire (?) au développement du sport*" ne veulent strictement rien dire, tout comme des énonciations du genre "*l'Etat soutient la pratique du sport de loisir*" (art. 7) ou, pire encore, "*l'accès à la nature est assuré ... pour les activités sportives*" (art. 11).

Sans vouloir à ce stade se prononcer quant au fond, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que les quelques exemples de texte cités ci-avant démontrent à suffisance que le projet sous avis est loin d'être au point et qu'il mérite d'être remanié afin que la future loi s'inscrive comme il se doit dans la tradition du droit luxembourgeois.

Evidemment, d'après P. Pescatore, "*le législateur étant suprême et libre dans ses dispositions, il peut donner à la loi tout contenu qui lui apparaît opportun*" ("*Introduction à la science du droit*", réimp. 1978, § 87). Toutefois, "*la loi est caractérisée normalement par son contenu normatif, c'est-à-dire, par sa portée générale. La mission essentielle du législateur consiste, selon la théorie traditionnelle, à fixer les normes de la vie sociale*" (op. cit., § 86). Enfin, "*la loi est une prescription rigide et générale ... obligatoire pour tous les citoyens*" (P. Majerus, "*L'Etat Luxembourgeois*", p. 23).

Les dispositions du projet que la Chambre a citées ci-dessus ne répondant assurément pas à ces critères, le législateur aura donc manqué à sa "*mission essentielle*" si le texte venait à être voté tel quel.

Enfin, la Chambre voudrait recommander aux auteurs du projet de méditer un peu plus longuement, avant de s'attaquer à la refonte du texte, la citation suivante de Nicolas Boileau: "*Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement, Et les mots pour le dire arrivent aisément*".

En guise de conclusion, la Chambre voudrait dès lors réitérer son invitation au Gouvernement de reconsidérer son approche du dossier et de transmettre à la Chambre un nouveau projet clair, concis et bien structuré, lequel sera alors soumis à un examen classique, du moins en ce qui concerne les dispositions pouvant intéresser les ressortissants du secteur public.

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 mars 2001.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG