

Projet de règlement grand-ducal

relatif à la détermination et à l'organisation des formations des cadres techniques et administratifs pour les différentes formes d'activités sportives

Avis du Conseil d'État

(23 mars 2021)

Par dépêche du 8 décembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre des Sports.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 8 mars 2021.

L'avis du Comité olympique et sportif luxembourgeois, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen vise à déterminer et à organiser les formations des cadres techniques et administratifs pour les différentes formes d'activités sportives. Il trouve sa base légale aux articles 10 et 11 de la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports. L'article 10 en question dispose que l'École nationale de l'éducation physique et des sports, ci-après « ENEPS », a pour mission, entre autres, la formation, théorique et pratique, des cadres techniques et administratifs des fédérations et sociétés sportives, des animateurs des activités sportives de loisir et des animateurs de groupes déterminés et spécifiques. Pour ce qui est de l'article 11 précité, ce dernier prévoit que la formation des cadres et animateurs, l'organisation et les programmes sont déterminés par des règlements grand-ducaux compte tenu des évolutions et des besoins. Par ailleurs, l'article 10 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport prévoit que l'État et le mouvement sportif déterminent et organisent les formations des cadres techniques et administratifs pour les différentes formes d'activités sportives. Il revient ensuite à l'ENEPS à assurer, à la demande et avec le concours du mouvement sportif, les formations qui sont sanctionnées par des brevets d'État. Les personnes justifiant d'une expérience dans l'encadrement des sportifs dans une discipline donnée bénéficient de dispenses de cours et de stages. Finalement, ces formations et leur organisation sont fixées par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État estime à cet égard que la matière concernée par le projet de règlement grand-ducal sous examen ne relève pas de l'article 23 de la Constitution qui érige l'enseignement en matière réservée à la loi. En effet, les formations visées ne comportent pas de caractère obligatoire et les certifications en question ne constituent pas non plus une condition d'accès à un cycle universitaire.

Concernant le cadre réglementaire actuel, qui date des années 1990 et qui sera abrogé par la même occasion, les auteurs estiment qu'il doit être adapté à la réalité contemporaine afin d'améliorer l'offre et d'élargir les formations des cadres techniques et administratifs. Le projet de règlement sous avis innove par rapport aux règlements grand-ducaux existants en la matière en introduisant :

- des qualifications nouvelles ;
- une nouvelle structure hiérarchique des certifications ;
- des commissions des programmes ;
- des conventions de coopération et de programmes cadres et spécifiques ; et
- des formations continues et des licences.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen a pour objet de définir un certain nombre de termes utilisés dans le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Le Conseil d'État note que, parmi ces définitions, figurent celles de « convention de coopération cadre », conclue entre le ministre et les fédérations sportives ou partenaires tiers concernés et de « convention de coopération spécifique », conclue entre le directeur de l'ENEPS et les fédérations sportives ou partenaires tiers concernés. À la lecture du commentaire des articles, le Conseil d'État estime que les auteurs désignent donc indifféremment par le terme « convention » aussi bien des documents dits « cadre » destinés à dresser le cadre général, que des documents constituant des mesures d'exécution de ces documents « cadre ». En effet, les auteurs expliquent que « la convention de coopération cadre », nouvellement instaurée par le projet sous avis, vise à régler les grandes lignes du partenariat entre l'ENEPS et les fédérations sportives agréées ou autres partenaires tiers. Elle vise ainsi à cadrer le concept, la structure et le contenu des différentes formations. La « convention » de coopération spécifique est destinée à constituer l'application concrète de la convention de coopération cadre. Toujours selon les auteurs, celle-ci « trouve sa raison d'être dans le souhait d'une meilleure organisation des formations, avec un engagement des parties de débiter et finaliser la formation dans les délais impartis et sur base d'un emploi du temps et d'un programme définis ». Or, une « convention » ne peut pas être conclue entre le directeur de l'ENEPS et une fédération sportive ou partenaire tiers. En effet, cette « convention » ne peut pas être valablement signée par le directeur de l'ENEPS, étant donné que l'ENEPS n'a pas de personnalité juridique propre. Elle constitue un service d'une structure administrative faisant partie du domaine de compétence du ministre ayant les Sports dans ses attributions. Ainsi, au point 4^o, il y aurait lieu de prévoir que la convention de coopération spécifique est également conclue entre l'État,

représenté par le ministre compétent et la fédération sportive concernée ou le partenaire tiers concerné.

Au point 3°, la disposition exige la présence du directeur de l'ENEPS et du Comité olympique et sportif luxembourgeois, ci-après « COSL », lors de la conclusion de la convention en question. Telle que la disposition est rédigée, cette exigence de présence constitue une condition de validité, ce qui, de l'avis du Conseil d'État, ne peut pas être l'intention des auteurs. Afin d'éviter toute équivoque quant à la validité de la convention, le Conseil d'État insiste à ce que le bout de phrase « en présence du directeur de l'École nationale de l'éducation physique et des sports, ci-après, l'« ENEPS », et du Comité olympique et sportif luxembourgeois, ci-après le « C.O.S.L. », » soit supprimé.

Quant au point 4°, et plus spécifiquement la liste des chargés de cours et des patrons de stage, le Conseil d'État se demande quelle est l'utilité de prévoir son insertion dans la convention. Il renvoie aux observations y relatives formulées à l'endroit de l'article 29 concernant la nomination des chargés de cours, des patrons de stage et des membres des commissions des programmes.

En ce qui concerne le point 8°, le Conseil d'État renvoie d'abord à son observation faite à l'endroit du point 3° concernant la suppression des termes prévoyant la « présence » du directeur de l'ENEPS et du COSL. Ensuite, il se pose la question de savoir ce que les auteurs entendent par l'expression « établi par l'État »? D'après le commentaire des articles, le Conseil d'État comprend que le programme à établir est élaboré par le ministre en collaboration avec l'ENEPS et le COSL. Il y a donc lieu de le porter à la connaissance des personnes concernées en procédant à une publication par règlement ministériel ou alors par une convention à conclure entre le ministre et le COSL.

Au point 9°, il est prévu que le programme « spécifique » établi par le directeur de l'ENEPS vise à arrêter la planification du déroulement de chaque partie de la formation et des examens correspondants, ainsi que la liste des chargés de cours et des patrons de stage. De l'avis du Conseil d'État, ce programme devra également faire l'objet d'une publication par règlement ministériel. Concernant la liste des chargés de cours et des patrons de stage, le Conseil d'État renvoie encore aux observations y relatives faites à l'endroit de l'article 29.

Article 2

Le Conseil d'État recommande aux auteurs, dans un souci de lisibilité, de prévoir à l'article 1^{er} les définitions des termes « brevet » et « brevet d'État », dans la mesure où le brevet concerne une étape intermédiaire avant d'obtenir le brevet d'État qui conclut une étape de formation, tel qu'il ressort notamment de la lecture de l'article 16.

Article 3

Sans observation.

Article 4

Selon la lecture faite par le Conseil d'État, les paragraphes 1^{er} et 2 sont superfétatoires, dans la mesure où pour chaque fédération concernée une convention-cadre est prévue. Si les auteurs entendent maintenir les dispositions en question, il y aura lieu de renvoyer aux conventions-cadres.

Au paragraphe 3, la phrase liminaire est à reformuler dans le sens d'un renvoi à la convention-cadre et au contenu obligatoire des dispositions concernant l'organisation des formations. Le Conseil d'État suggère la formulation suivante :

« La convention de coopération cadre contient obligatoirement des dispositions couvrant les domaines suivants et destinées à encadrer l'organisation des formations : »

Toujours au paragraphe 3, phrase liminaire, il y a lieu d'omettre le terme « notamment » dans un souci de transparence. Si les auteurs estiment que la liste n'est pas complète, il y a lieu de prévoir une procédure permettant au ministre compétent de compléter la liste en fonction de critères définis par le règlement grand-ducal sous examen.

Articles 5 à 9

Sans observation.

Articles 10 et 11

L'article 10, destiné à permettre au ministre d'homologuer des brevets ou des diplômes délivrés par un autre organisme, soumet la décision du ministre aux critères et modalités établis par une commission consultative, ce qui ne peut pas être le cas. En effet, cette commission n'a pas de pouvoir réglementaire et peut uniquement conseiller le ministre dans sa décision. Le Conseil d'État demande de remplacer le bout de phrase « conformément aux critères et modalités définis par » par l'expression « sur avis de ». La même observation s'applique à la disposition prévue à l'endroit de l'article 11.

Article 12

Sans observation.

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État demande de remplacer les termes « la commission des homologations et des dispenses » par ceux de « le ministre », étant donné qu'il appartient au ministre d'accorder la dispense voire l'homologation, donc c'est également le ministre qui est compétent pour recevoir les pièces et informations relatives à la demande de dispense ou d'homologation.

Tout en renvoyant aux observations formulées à l'endroit des articles 10 et 11, le Conseil d'État demande de reformuler la disposition au paragraphe 2 en écrivant :

« (2) L'homologation ou la dispense peut être subordonnée à un supplément d'épreuve sur avis de la commission consultative en application des dispositions du règlement grand-ducal de 1985. »

Article 14

La disposition prévue est superfétatoire au regard des règles de la procédure administrative non contentieuse telles qu'établies par la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes.

Articles 15 et 16

Sans observation.

Article 17

Au paragraphe 2, le Conseil d'État comprend que le règlement d'ordre intérieur est censé définir des règles de comportement à respecter par les participants. Il dresse donc des règles à l'adresse des participants à la formation et ne constitue pas un éventail de règles « intérieures » à respecter, par exemple, par une commission. Par conséquent, il y a lieu de prévoir un règlement ministériel qui dresse les règles de comportement nécessaires au bon déroulement des formations.

Articles 18 et 19

Sans observation.

Article 20

Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 17 et demande de déterminer le fonctionnement et le déroulement des examens relatifs aux modules relevant de chaque partie par règlement ministériel.

Articles 21 à 28

Sans observation.

Article 29

Cet article concerne la procédure de nomination des chargés de cours, des patrons de stage et des membres des commissions de programmes, ainsi que des membres de la commission des homologations et des dispenses, et de leurs remplaçants éventuels. Dans ce cadre, le Conseil d'État se demande quelle est la portée des listes de chargés de cours et de patrons de stage établies par les conventions et programmes spécifiques. Est-ce que le ministre procède à la nomination suite à l'établissement des listes visées, dans quel cas la nomination par le ministre est superfétatoire, ou est-ce que les listes sont établies en fonction des nominations déjà opérées par le ministre ? Le Conseil d'État suggère aux auteurs de ne pas prévoir ces listes dans les conventions et programmes spécifiques et de recourir à un arrêté de nomination à adopter par le ministre.

Articles 30 et 31

Sans observation.

Article 32

Au paragraphe 1^{er}, point 1^o, le Conseil d'État recommande de ne pas prévoir de limite d'âge dans le règlement en projet sous examen, étant donné que celle-ci pourra être fixée de toute manière individuellement dans chaque convention de coopération cadre.

Article 33

Sans observation.

Article 34

Cet article définit le contenu obligatoire de la formation initiale tout en prévoyant que ce programme peut être complété par d'autres matières « sur proposition de la fédération sportive agréée ou de la commission des programmes ». Étant donné que la convention de coopération cadre et le programme cadre sont censés contenir les dispositions concernant l'organisation et le contenu de la formation y compris l'élaboration des programmes de formation, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité voire l'opportunité de prévoir à l'endroit de l'article sous examen la possibilité de compléter les programmes.

Articles 35 et 36

Sans observation.

Article 37

Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 34 concernant la possibilité de compléter les programmes.

Article 38

Sans observation.

Article 39

Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 32 relative à la limite d'âge.

Article 40

Sans observation.

Article 41

Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 34 concernant la possibilité de compléter les programmes.

Article 42

Sans observation.

Article 43

Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 32 relative à la limite d'âge.

Article 44

Sans observation.

Article 45

Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 34 concernant la possibilité de compléter les programmes.

Articles 46 à 48

Sans observation.

Article 49

Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 34 concernant la possibilité de compléter les programmes.

Articles 50 à 54

Sans observation.

Article 55

À l'article 55, il convient d'omettre les termes « conformément aux dispositions du règlement (UE) 2016/679 [...] et abrogeant la directive 95/46/CE, ci-après le « règlement (UE) 2016/679 » », étant donné que l'obligation de se conformer au règlement (UE) 2016/679 résulte de la nature juridique de ce texte.

Article 56

Au paragraphe 2, il est prévu que les données visées aux points 1° à 3° du paragraphe 1^{er} peuvent être communiquées au responsable de traitement de la banque de données en relation avec l'exécution du règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2016 concernant les subsides accordés aux clubs sportifs affiliés auprès d'une fédération sportive agréée.

Dans le respect de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, qui érige en matière réservée à la loi les exceptions à la garantie par l'État de la protection de la vie privée, les conditions dans lesquelles les données peuvent être traitées à une finalité autre que celle pour laquelle elles ont été collectées doivent faire l'objet d'une loi, du moins quant aux éléments essentiels de la

matière.¹ En l'espèce, la communication des données en vue d'accorder des subsides est à considérer comme une finalité autre que celle pour laquelle les données en question ont été collectées, de sorte qu'un tel transfert de données doit faire l'objet d'une loi. L'article sous revue risque ainsi d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 57 à 63

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Aux groupements d'articles, le deux-points est à remplacer par un tiret, pour écrire, à titre d'exemple :

« **Titre 1^{er} – L'organisation des formations** ».

Aux sous-sections, il convient d'écrire « section » avec une lettre initiale minuscule. À titre d'exemple, il faut écrire :

« **Sous-section 1^{re} – Généralités** ».

Lors de l'introduction de formes abrégées, il convient de faire abstraction des articles définis devant les notions abrégées. À titre d'exemple, il est recommandé d'écrire :

« [...] représenté par le ministre ayant les Sports dans ses attributions, ci-après le « ministre », [...] ».

Il y a lieu d'indiquer 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. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple « l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, lettre c), deuxième phrase,^o », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 ».

Lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Préambule

Au premier visa, il est recommandé d'insérer une virgule avant les termes « et notamment ».

Au deuxième visa, le Conseil d'État suggère de se référer à l'intitulé de citation de la loi en question, pour écrire :

¹ Avis du Conseil d'État du 30 mars 2018 sur le projet de loi portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et abrogeant la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (doc. parl. n° 7184¹², p. 3) et avis complémentaire du Conseil d'État du 30 mars 2018 sur le projet de loi portant modification 1^o de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2^o ... (doc. parl. n° 7182⁴, pp. 2 et suiv.).

« Vu la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, et notamment son article 10 ; ».

Article 1^{er}

Il est recommandé de reformuler la phrase liminaire comme suit :
« Pour l'application du présent règlement, on entend par : ».

Au point 2°, lettre d), le point final est à remplacer par un point-virgule.

Au point 3°, il faut écrire « ministre ayant les Sports dans ses attributions ».

Article 27

La locution prépositive « ensemble avec » est un exemple de germanisme qu'il convient d'éviter.

Article 31

L'article sous examen est à restructurer pour prévoir une énumération des niveaux de compétence. Il pourra se lire comme suit :

« **Art. 31.** La formation initiale des entraîneurs [...] :

1° La formation de base, qui :

a) vise à l'obtention [...] ;

b) vise à l'obtention [...] ;

c) est clôturée [...] ;

2° la formation moyenne [...] ;

3° la formation avancée [...] ;

4° la formation supérieure [...]. ».

Cette observation vaut par analogie pour les articles 35, 38, 42 et 46.

Article 50

L'article sous examen est à adapter comme suit :

« **Art. 50.** L'élaboration, le suivi, l'évaluation et le développement des formations continues organisées ou coorganisées par l'ENEPS sont assurés par les commissions des programmes dans leurs domaines d'expertise respectifs. ».

Article 52

Il est recommandé d'insérer une virgule avant les termes « dont la durée ».

Article 58

Il est indiqué de reformuler la phrase liminaire comme suit :
« Sont abrogés : ».

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, au point 1°, il faut écrire :

« Règlement grand-ducal du 12 février 1979 portant organisation des cours de formation générale de base et spécialisée des moniteurs,

entraîneurs et cadres techniques assimilés des fédérations et sociétés sportives dans le cadre de l'École Nationale de l'Éducation Physique et des Sports ».

Au point 3°, il convient de supprimer les termes « et » après le point-virgule.

Article 61

À l'alinéa 2, il est indiqué d'insérer des virgules avant les termes « mais après l'entrée en vigueur » et « sont homologués ».

Article 62

L'article sous examen est à rédiger comme suit :

« **Art. 62.** Le présent règlement entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 23 mars 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu