

Rapport

relatif à l'avant-projet de loi sur le sport

Plan du rapport

- 1 Le mandat constitutionnel**
- 2 L'état de la législation cantonale**
- 3 La législation fédérale**
- 4 Les interventions parlementaires**
 - 4.1 Le postulat Solange Berset/Jacques Bourgeois « *relatif à la législation cantonale sur le sport et sa promotion notamment auprès des jeunes* »
 - 4.2 La question Pierre Décaillet « *Concept du sport du canton de Fribourg et répartition de la part au bénéfice de LORO-Sport* »
 - 4.3 La motion Emmanuelle Kaelin-Murith/Jacques Vial « *Création d'un fonds d'équipement sportif* » et le postulat René Thomet/Carl-Alex Ridoré « *Réalisation et exploitation d'infrastructures sportives d'envergure cantonale* »
- 5 Le projet de concept cantonal du sport**
 - 5.1 Les objectifs de la politique du sport
 - 5.2 Les axes du concept
 - 5.2.1 L'organisation du sport
 - 5.2.2 Les objectifs poursuivis par le concept
 - 5.2.3 Les manifestations sportives
 - 5.2.4 Les infrastructures
- 6 Les grands axes du projet de loi**
 - 6.1 Les raisons du choix de la procédure législative
 - 6.2 La nécessité d'une loi cantonale sur le sport
 - 6.3 Les principes
- 7 Les conséquences de l'avant-projet de loi**
 - 7.1 La conformité à la Constitution du canton de Fribourg
 - 7.2 Le programme gouvernemental
 - 7.3 Les conséquences financières
 - 7.4 Les conséquences en termes de personnel
 - 7.5 Les conséquences sur les relations entre l'Etat et les communes
 - 7.6 La conformité au droit fédéral
 - 7.7 La compatibilité avec le droit européen
 - 7.7.1 Le droit de l'Union européenne
 - 7.7.2 Le droit du Conseil de l'Europe
- 8 Commentaire des dispositions**

1 Le mandat constitutionnel

Le 16 mai 2004, le peuple fribourgeois approuvait sa nouvelle Constitution. L'article 80 a la teneur suivante:

*Art. 80 Sport et loisirs
L'Etat et les communes favorisent les loisirs contribuant à l'équilibre et au développement personnels. Ils encouragent la pratique du sport et les possibilités de délasserment.*

Cette disposition matérialise la thèse 3.35 de la Commission 3 de la Constituante, chargée des tâches de l'Etat et des finances, qui était inspirée du même esprit¹. Dans son rapport final, la Commission 3 retenait que l'encouragement du sport devrait aussi faire partie des tâches de l'Etat, ce dans un sens large : « *l'Etat ne doit pas seulement verser des subventions à des associations sportives, mais il doit aussi encourager l'activité physique* », activité incluant également le sport professionnel. Mais il faut aussi, poursuivait la Commission, que l'Etat « *encourage la pratique des loisirs et la possibilité de réserver des zones d'aménagement de loisirs et de délasserment* »².

Les travaux de la Constituante n'apportent aucun éclairage particulier sur l'interprétation à donner à l'article 80. Trois remarques, néanmoins.

En premier lieu, les intervenants ont insisté sur l'encouragement, nécessaire, que l'Etat doit apporter aux activités sportives. La Rapporteuse a toutefois relevé que la version retenue par la Commission « *permettait aussi à l'Etat d'encourager d'autres activités, du style les promenades au bord des rives (...), comme aussi des accès à des sites de délasserment, par exemple des aires de jeux, des aires de repos pour les enfants, etc.* »³.

En deuxième lieu, la Constituante a rejeté l'amendement de Mme Bernadette Hänni, tendant notamment à ce que le verbe « *fördern* », figurant dans l'avant-projet, soit remplacé par le verbe « *unterstützen* ». Elle s'en expliquait ainsi : « *Die Unterstützung ist dann im Vordergrund und nicht der Staat, der hier steht mit einem Stock und die Leute quasi zum Sporttreiben zwingt. Bürger und Bürgerinnen sollen ihre Freizeit selber kreativ gestalten. Der Staat unterstützt nachher das, was sinnvoll ist* »⁴.

En troisième lieu, en deuxième et en troisième lecture, la Constituante a intitulé la disposition « *sports et loisirs* », alors que la première lecture l'intitulait « *loisirs* »⁵, confirmant ainsi sa volonté de mettre l'accent sur l'encouragement des activités sportives.

2 L'état de la législation cantonale

A l'heure actuelle, la législation relative au sport (en général) est répartie sur 9 textes légaux, que l'on peut regrouper dans les matières suivantes :

¹ « *Le canton et les communes encouragent l'organisation judicieuse des loisirs et les mesures en faveur du sport et du délasserment* », rapport final de la Commission 3 de décembre 2001, p. 37.

² Rapport final de la Commission 3 de décembre 2001, p. 23.

³ Procès-verbal de la séance de la Constituante du 19 février 2002, p. 202.

⁴ Ibidem, p. 201.

⁵ Procès-verbal de la séance de la Constituante du 16 janvier 2004, p. 153.

Matière	Acte législatif	RSF
Sport scolaire et para-scolaire (y compris constructions scolaires)	Arrêté du 12 mars 1971 concernant le subventionnement des piscines couvertes à la disposition des écoles	414.23
	Loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation	414.4
	Règlement du 4 juillet 2006 sur les subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation	414.41
	Règlement du 10 septembre 1974 d'application de la législation fédérale encourageant l'éducation physique et les sports dans les écoles	461.11
	Arrêté du 28 décembre 1984 relatif au mouvement <i>Jeunesse et Sport</i>	462.11
Organisation	Arrêté du 6 février 1995 relatif au Service du sport et à la Commission cantonale du sport et de l'éducation physique	460.12
Encouragement du sport	Ordonnance du 1er juillet 2003 concernant le prix sportif de l'Etat de Fribourg	460.13
	Ordonnance du 27 mai 2003 relative au Fonds cantonal du sport	460.21
	Règlement du 15 février 2005 concernant la répartition des fonds du Sport-Toto	463.11

3 La législation fédérale

La législation fédérale impose-t-elle des obligations aux cantons dans le domaine du sport ? Dans l'affirmative, quelles sont ces obligations ?

Le texte principal est la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports⁶. Cette loi vise à encourager la gymnastique et les sports dans le but de favoriser le développement de la jeunesse, ainsi que la santé et les aptitudes physiques de la population en général⁷. Elle est complétée par plusieurs ordonnances d'exécution⁸.

La Confédération impose plusieurs tâches aux cantons :

a) dans le domaine de l'éducation physique à l'école

Les cantons doivent :

- veiller à ce qu'un enseignement suffisant de la gymnastique et des sports soit donné dans les écoles⁹ ;
- assumer le perfectionnement des connaissances du personnel enseignant, avec les associations¹⁰ ;
- surveiller l'éducation physique à l'école¹¹.

⁶ RS 415.0.

⁷ Art. 1 al. 1 de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports.

⁸ Ordonnance du 21 octobre 1987 concernant l'encouragement de la gymnastique et des sports (ordonnance sur l'encouragement des sports) (RS 415.01) ; ordonnance du 14 juin 1976 sur l'enseignement de la gymnastique et des sports dans les écoles professionnelles (RS 415.022) ; ordonnance du 1er juin 1978 concernant l'éducation physique dans les écoles professionnelles (RS 415.022.1) ; ordonnance du 21 octobre 1987 sur la formation des maîtres d'éducation physique dans les universités (RS 415.023) ; ordonnance du 11 décembre 1987 concernant les exigences minimales des examens pour l'obtention des diplômes I et II de maître d'éducation physique (RS 415.023.4) ; ordonnance du 21 janvier 1992 fixant les indemnités des cours de perfectionnement pour l'enseignement de la gymnastique et des sports (RS 415.023.5) ; ordonnance du 21 janvier 1992 fixant les indemnités des cours des fédérations de gymnastique et de sport et autres organisations sportives (RS 415.025.1) ; ordonnance du 30 octobre 2002 sur la banque de données nationale pour le sport (OBDNS ; RS 415.051.1) ; ordonnance du DDPS du 31 octobre 2001 concernant les produits et méthodes de dopage (ordonnance sur les produits dopants ; RS 415.052.1) ; ordonnance du 17 octobre 2001 sur les exigences minimales à respecter lors des contrôles antidopage (ordonnance sur les contrôles antidopage ; RS 415.052.2) ; ordonnance du DDPS du 7 novembre 2002 concernant Jeunesse et Sport (O J+S ; RS 415.31) ; ordonnance du 15 décembre 1998 concernant les prestations de la Confédération pour le sport des aînés (RS 415.32) ; ordonnance du 11 janvier 1989 concernant l'octroi de subventions à l'Association Olympique Suisse et aux fédérations et autres organisations sportives (RS 415.41) ; ordonnance du DDPS du 14 janvier 2005 sur les filières d'études bachelor et master en sport de la Haute école fédérale de sport (RS 415.75).

⁹ Art. 2 al. 1 de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports.

¹⁰ Art. 5 al. 3 de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports.

¹¹ Art. 6 al. 1 de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports.

b) *dans le domaine Jeunesse et Sport*

Les cantons doivent :

- organiser le mouvement *Jeunesse et Sport* sous la direction de la Confédération et en collaboration avec les fédérations et organisations intéressées¹² ;
- assurer, avec les fédérations de gymnastique et de sport, la formation des moniteurs J+S¹³ ;
- participer aux frais de l'organisation *Jeunesse et Sport*¹⁴ ;
- s'ils le souhaitent, conclure une assurance RC.¹⁵

c) *dans le domaine des installations et des places de sport*

Les cantons doivent veiller à ce que les écoles disposent pour l'enseignement de la gymnastique et des sports des places, installations et équipements nécessaires, qui doivent également servir au mouvement *Jeunesse et Sport*, ainsi qu'aux organisations s'occupant des sports pour la jeunesse et les adultes¹⁶.

Le 6 juin 2008, le Conseil fédéral a habilité le Département de la défense, de la protection de la population et des sports à soumettre aux cantons, aux partis politiques et aux milieux concernés la révision totale de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports. Cette révision s'articule autour des objectifs suivants :

La révision s'articule autour des objectifs suivants:

- Dopage: renforcer les dispositions pénales contre le dopage et à l'encontre de l'entourage des sportifs afin de préserver la crédibilité du sport.
- Manque d'activité physique des enfants: encourager l'ancrage du sport et de l'activité physique dans les habitudes des enfants à partir de 5 ans, afin de prévenir l'augmentation des déficits moteurs et le surpoids chez les enfants, les adolescents et les adultes.
- Jeunesse+Sport: introduire via les clubs et les écoles des cours J+S destinés aux enfants de plus de 5 ans, le système d'encouragement ayant déjà fait ses preuves.
- Sport scolaire: régler le nombre minimal d'heures d'enseignement d'éducation physique à l'école et définir, en accord avec les cantons, des critères qualitatifs pour l'enseignement. Il est également prévu que la Confédération puisse édicter des principes en matière de formation des enseignants de sport.
- Encouragement du sport et de l'activité physique pour tous les groupes d'âge et tous les niveaux de performance: développer et soutenir – sur la base des expériences déjà faites – des offres destinées à inciter la population à faire du sport et à pratiquer régulièrement une activité physique.
- Sport de performance: maintenir le soutien de la Confédération selon le principe de subsidiarité en mettant l'accent sur la formation des entraîneurs et la formation de la relève.
- Respect des valeurs du sport: encourager les mesures de lutte contre les abus et le harcèlement, car le respect des valeurs du sport repose sur des valeurs éthiques auxquelles l'Etat s'associe.
- Aides financières: garantir, via des contrats de prestations, une utilisation efficace et efficiente des ressources affectées à l'encouragement du sport et de l'activité physique.
- Protection des données: créer, en parallèle à la révision de la Loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports, de nouvelles bases légales pour le traitement électronique et l'échange électronique d'informations contenant des données personnelles (Loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport, LSIS).

¹² Art. 7 al. 3 de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports.

¹³ Art. 8 al. 1 de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports.

¹⁴ Art. 9 al. 1 de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports.

¹⁵ Art. 9 al. 3 de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports.

¹⁶ Art. 12 de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports.

La procédure de consultation a pris fin le 30 octobre 2008.

Le présent avant-projet est conforme aux nouveautés contenues dans le projet de révision.

4 Les interventions parlementaires

La mise en œuvre d'une législation cantonale sur le sport, respectivement d'un concept cantonal du sport, ainsi que l'encouragement des activités et des infrastructures sportives ont fait l'objet de quatre interventions parlementaires.

4.1 Le postulat Solange Berset/Jacques Bourgeois « *relatif à la législation cantonale sur le sport et sa promotion notamment auprès des jeunes* »

Dans un postulat déposé et développé le 15 novembre 2002, les députés Solange Berset et Jacques Bourgeois ont demandé au Conseil d'Etat de mettre en place une loi cantonale sur le sport, de promouvoir la pratique du sport dans le canton et de veiller à la pratique du sport dans un corps et un esprit sains.

Relevant que, à l'heure actuelle, le domaine du sport est réparti dans plusieurs arrêtés et règlements sans base légale propre, ils émettent le souhait qu'un cadre clair soit créé afin de développer et promouvoir les activités sportives. Par ailleurs, le canton de Fribourg devrait se donner les moyens, avec la Confédération, d'une politique sportive digne de ce nom¹⁷.

Le Conseil d'Etat relève qu'il a apporté une première réponse à ce postulat par le biais du programme gouvernemental présenté le 25 octobre 2002 : les activités telles que Education physique à l'école, *Jeunesse et Sport* et Sport-Toto gagneraient à être mieux intégrées et qu'un « *Concept cantonal du sport* » doit être élaboré. Ce document devra apporter une réponse à un certain nombre de questions :

- quel but donner à l'enseignement de l'éducation physique et du sport à l'école ?
- quelle politique de formation adopter à l'égard des sportifs d'élite et avec quels moyens ?
- quelles autres activités encourager (sport-seniors, « *Le canton en mouvement* », sports des enfants, des personnes handicapées, etc.) ?
- le canton doit-il soutenir des manifestations nationales et internationales ?
- quelle doit être l'implication du canton dans les infrastructures sportives ?
- comment utiliser au mieux l'argent qui provient du Sport-Toto ?
- quelle devrait être la répartition des tâches entre le canton et les associations sportives ?
- comment collaborer avec les secteurs également intéressés au sport (tourisme, économie, santé, culture) ?

L'institut Verbandsmanagement Institut (VMI) de l'Université de Fribourg a été chargé d'élaborer un projet de concept cantonal du sport en étroite collaboration avec les partenaires du sport fribourgeois¹⁸.

Madame la Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport a développé la réponse du Conseil d'Etat lors de la session du Grand Conseil du 7 mai 2003¹⁹.

Les raisons qui militent en faveur de la mise en place d'un *concept cantonal du sport* sont nombreuses et variées : il est nécessaire de coordonner l'ensemble des activités sportives (cantonales, associatives, communales) et d'intégrer, dans ce concept, les bénévoles oeuvrant en faveur du sport. Le contenu de

¹⁷ Postulat N° 221.02 Solange Berset/Jacques Bourgeois du 15 novembre 2002, BGC 2002, p. 1023.

¹⁸ Réponse du Conseil d'Etat du 6 mai 2003, BGC 2003, p. 597.

¹⁹ BGC 2003, p. 617s.

ce concept comprendra le sport scolaire, le sport populaire, le sport de compétition, « *les trois aspects étant indissociables dans le monde sportif* ».

S'agissant de la baisse programmée des subventions fédérales aux activités *Jeunesse et Sport*, la Conseillère d'Etat a d'ores et déjà annoncé que les cantons ne pourraient reprendre l'ensemble des charges assumées par la Confédération.

Enfin, elle a relevé qu'un bassin de recrutement purement cantonal était trop exigü pour envisager la création de classes sport-études. Une collaboration entre les cantons de Vaud et Fribourg serait souhaitable.

Par 101 voix sans opposition et une abstention, le Grand Conseil a accepté la prise en compte de ce postulat²⁰. Dans la discussion qui a précédé ce vote, les députés ont évoqué plusieurs sujets :

- encadrement des activités sportives (au niveau des clubs, des écoles, des associations, des moniteurs, entraîneurs, sportifs d'élite) ;
- la mise en place de contrôles et de sanctions contre les sportifs s'adonnant au dopage ;
- renforcement de la promotion du sport, surtout en direction des jeunes ;
- renforcement des aides au sport, aux associations ;
- compensation, par l'Etat, de la baisse annoncée des subventions fédérales ;
- soutien aux sportifs d'élite ;
- définition d'un cadre conceptuel et méthodologique²¹.

4.2 La question Pierre Décaillet « *Concept du sport du canton de Fribourg et répartition de la part au bénéfice de LORO-Sport* »

Dans une question écrite du 13 juin 2007, le député Pierre Décaillet posait un certain nombre de questions au Conseil d'Etat²².

En voici la substance : pour quelles raisons les résultats de la consultation relative au concept cantonal du sport n'avaient-ils toujours pas été communiqués ? Est-ce qu'un projet de loi cantonal sur le sport était en préparation ? La gestion et la répartition de la part cantonale au bénéfice de la LORO-Sport (ex Sport-Toto) ne devraient-elles pas être confiées à l'Association fribourgeoise des sports ? Un effort financier ne devrait-il pas être envisagé pour des sports formateurs en faveur des enfants et adolescents ?

Le Conseil d'Etat a répondu à cette question le 12 novembre 2007²³.

Avant d'adopter le concept cantonal du sport, le Conseil d'Etat entendait présenter un rapport faisant une suite au postulat Solange Berset/Jacques Bourgeois. En effet, compte tenu des réponses très contradictoires à la consultation sur concept cantonal du sport, il avait décidé de laisser du temps aux opinions d'évoluer avant de relancer ce projet dans la législature 2007-2011.

Un projet de loi sur le sport serait présenté dans le courant de la présente législature.

Un passage de l'administration des fonds de LORO-Sport à l'Association fribourgeoise du sport ou à un autre organe sera réalisable au plus tôt le 1^{er} janvier 2009, en étroite collaboration avec cette Association.

²⁰ BGC 2003, p. 618.

²¹ BGC 2003, p. 615 à 617.

²² Question Pierre Décaillet QA 3051.07 du 13 juin 2007.

²³ Réponse du Conseil d'Etat du 12 novembre 2007.

Le Conseil d'Etat relevait enfin que l'aide financière pour les associations et clubs sportifs était la suivante : 1,9 million de francs pour les activités *Jeunesse et Sport* ; 930'000 francs de subside ordinaire LORO-Sport et environ 150'000 francs en faveur des cours et camps de la part de LORO-Sport ; 130'000 francs pour les organisateurs de manifestations sportives, 350'000 à 400'000 francs pour les constructions sportives et les achats de matériel.

4.3 La motion Emmanuelle Kaelin-Murith/Jacques Vial « Création d'un fonds d'équipement sportif » et le postulat René Thomet/Carl-Alex Ridoré « Réalisation et exploitation d'infrastructures sportives d'envergure cantonale »

Dans une motion déposée et développée le 13 février 2008, les députés Emmanuelle Kaelin-Murith et Jacques Vial proposent d'instaurer un fonds d'équipement sportif. Se référant à la pétition de plus de 12'000 signatures relative à la construction d'une piscine olympique couverte, ils constatent qu'il est impossible de réaliser de tels projets sans l'aide du canton. Seul un partenariat entre collectivités publiques et milieux privés pourrait garantir la réalisation d'infrastructures sportives d'envergure régionale ou cantonale. Le fonds permettrait de faire avancer de tels projets et de constituer la base légale aux subsides cantonaux.

Par postulat déposé et développé le 12 mars 2008, les députés René Thomet et Carl-Alex Ridoré demandent un rapport faisant l'état des besoins et du financement en matière d'infrastructures sportives d'envergure cantonale. Invoquant l'article 80 de la Constitution cantonale ainsi que le programme gouvernemental 2007-2011, ils estiment que, depuis le refus par le peuple d'un crédit en 1988, rien n'a été proposé par le Conseil d'Etat en matière d'infrastructures sportives non scolaires. Une étude devrait être élaborée, qui traiterait de l'état de la situation, d'un plan de mesures concernant la création d'infrastructures sportives d'importance cantonale, d'un inventaire des sources de financement pour la construction et l'exploitation de ces installations. Ce postulat se veut un préalable et un complément à la motion Kaelin-Murith/Vial et demande la création d'un fonds d'équipement sportif et d'une « *task force* » réunissant les partenaires concernés.

Dans sa réponse du 8 juillet 2008, le Conseil d'Etat rappelle la pratique jusqu'à ce jour : il a, à plusieurs reprises, fait la preuve de la volonté de subventionner des installations sportives : les patinoires couvertes de Marly, Romont, Bulle et Düdingen ont reçu une aide de 800'000 francs de l'Etat et de 325'000 francs de LORO-Sport par patinoire. Le canton aide également les infrastructures du Site sportif Saint-Léonard par un montant de 2 millions de francs, par le fonds de réserve LORO-Sport avec 3 millions de francs et par le fonds cantonal du sport et le fonds des taxes sur les loteries avec 250'000 francs chacun. L'Etat gère et entretient, avec la Ville de Fribourg, le Stade universitaire Saint-Léonard (200'000 francs par an pour l'entretien, 600'000 francs pour la rénovation de la piste de 400 mètres). En moyenne, 380'000 francs par an sont versés comme aide directe de LORO-Sport aux associations et clubs sportifs en faveur de la construction et de la rénovation d'installations sportives. Des subsides extraordinaires s'y ajoutent pour les infrastructures d'envergure régionale ou cantonale (mur de varape à Bulle, stand de tir à Tavel, pistes de 400 mètres de Morat, Düdingen, Fribourg, Bulle et Châtel-Saint-Denis). Le Conseil d'Etat annonce qu'il continuera à l'avenir d'apporter son aide aux investissements en faveur de telles infrastructures, sans toutefois participer aux frais d'exploitation.

Ces fonds ont été libérés par décrets ou prélevés sur les fonds destinés à cette aide (fonds de réserve LORO-Sport, fonds cantonal du sport, fonds des taxes sur les loteries). Le Conseil d'Etat constate qu'il n'y a aucune nécessité de créer et d'alimenter un nouveau fonds analogue au fonds d'équipement touristique. Les outils à disposition sont pragmatiques et efficaces. Il se déclare cependant prêt à analyser les autres propositions du postulat et d'en tenir compte dans la future loi sur le sport ainsi que dans ses règlements d'exécution et dans le concept du sport. Il propose donc le refus de la motion et l'acceptation du postulat dans le sens qui vient d'être évoqué²⁴.

²⁴ Réponse du Conseil d'Etat du 8 juillet 2008.

5 Le projet de concept cantonal du sport

En 2004, le Conseil d'Etat a mis en consultation un projet de « *Concept du sport du canton de Fribourg* ».

5.1 Les objectifs de la politique du sport

Le concept s'articule autour des cinq objectifs définis par le Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse :

- *santé* : augmenter la part de la population active sur le plan physique ;
- *formation* : recenser et exploiter de façon mieux ciblée les possibilités offertes par le sport sur le plan éducatif, amélioration qualitative de l'enseignement du sport ;
- *performance* : améliorer les conditions cadres pour les jeunes talents et pour un sport d'élite crédible ;
- *économie* : mieux comprendre et exploiter judicieusement le développement du sport considéré en tant que facteur économique et partenaire du tourisme ;
- *développement durable* : faire du sport un terrain d'apprentissage pour le développement durable de la société en préservant l'équilibre entre l'écologie, l'économie et la dimension socioculturelle.

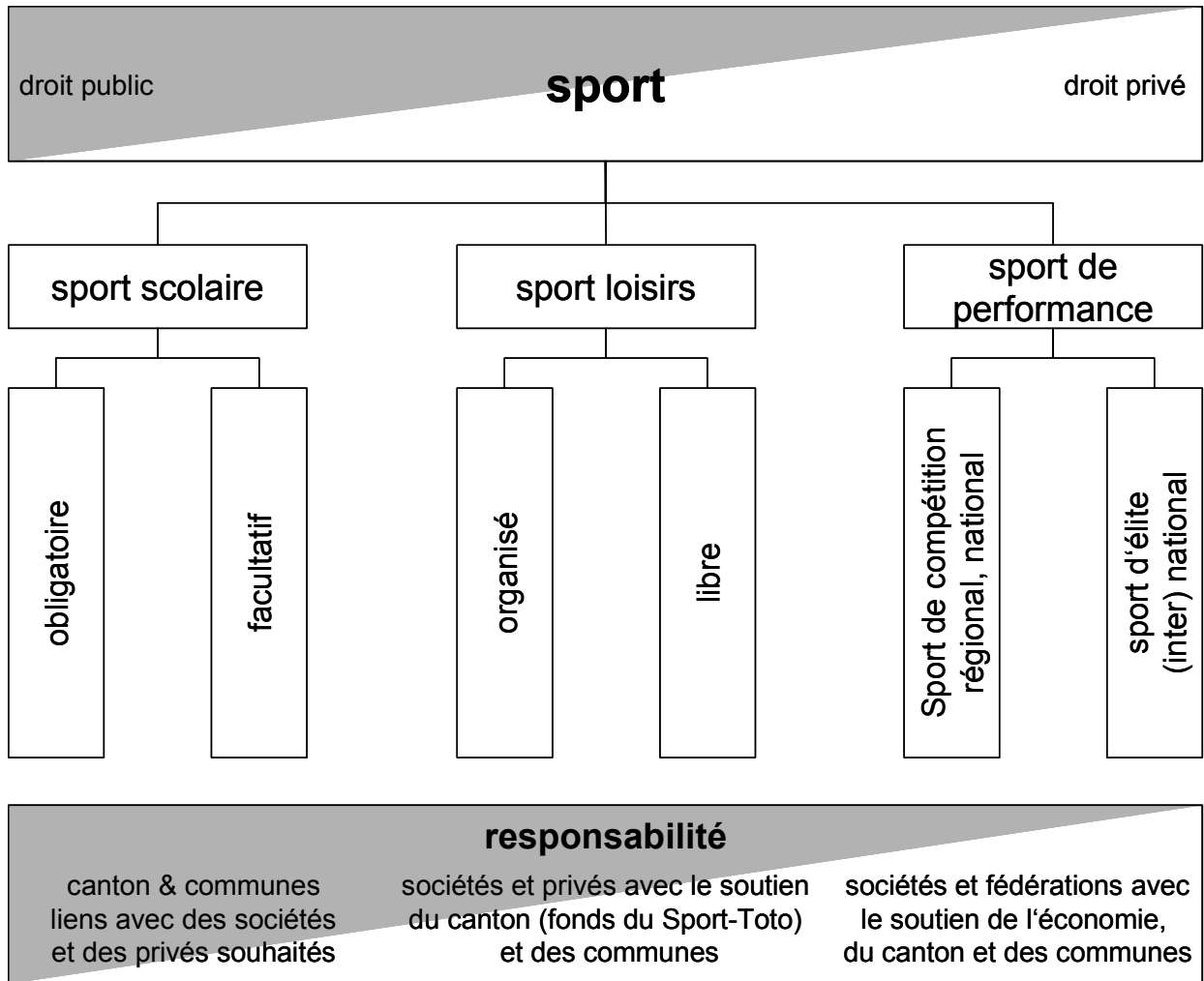
5.2 Les axes du concept

5.2.1 L'organisation du sport

Les principes suivants sont retenus :

- a) *Le canton et les communes garantissent la pratique du sport régi par le droit public, soit le sport scolaire. Le sport est affecté à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport. Des collaborations régionales sont souhaitables, tant avec les communes qu'avec les cantons voisins. Le canton, en collaboration avec les représentants du sport régi par le droit privé, développe et soutient la fondation d'un centre de compétences pour les questions relatives au sport. Ce centre sera exploité par les organisations sportives régies par le droit privé. Il dispensera des conseils dans le domaine de l'alimentation et de la pratique du sport.*
- b) *Les sociétés et fédérations sportives sont responsables du sport régi par le droit privé. Le principe de subsidiarité prévaut pour les mesures d'encouragement prises par le canton : les initiatives privées servant l'intérêt général peuvent être encouragées par le canton, le financement de ces mesures étant en principe assumé par les fonds de LORO-Sport.*

Ces principes peuvent être représentés au moyen du schéma suivant :



5.2.2 Les objectifs poursuivis par le concept

a) Dans le sport scolaire

Les objectifs du sport scolaire sont les suivants :

- *la reconnaissance* (l'éducation physique doit être reconnue par le canton comme matière obligatoire) ;
- *l'évolution de la qualité* ;
- *la formation et la formation continue du personnel enseignant* ;
- *la quantité de l'enseignement* (le temps d'enseignement doit correspondre aux prescriptions fédérales) ;
- *les activités physiques dans le quotidien* (encouragement à la pratique de davantage d'activités) ;
- *le sport scolaire facultatif* (les activités extra-scolaires complètent l'offre scolaire et doivent être encouragées, en lien avec le sport régi par le droit privé.

b) Dans le sport de loisirs

Les objectifs du sport de loisirs sont les suivants :

- *la coopération* (entre le canton et les organisations de droit privé) ;
- *le bénévolat* (encouragement et soutien du canton aux bénévoles) ;
- *la formation et la formation continue* (le canton encourage la formation des cadres du sport de droit privé) ;
- *les activités physiques dans le quotidien* (le canton encourage les mesures d'aménagement d'espaces destinés aux activités physiques) ;
- *le sport des jeunes* (le canton encourage les sociétés qui y sont actives) ;
- *l'intégration* (le canton reconnaît les chances qu'offrent les activités sportives dans l'intégration sociale et les encourage).

c) Dans le sport de performance

Les objectifs du sport de performance sont les suivants :

- *sport et école* (le canton soutient la pratique du sport de performance de l'école obligatoire aux études supérieures, y compris durant la formation professionnelle) ;
- *le soutien de sportifs* (le canton soutien les sportifs de haut niveau national) ;
- *le soutien aux organisations* (le canton peut soutenir des organisations actives dans le sport de performance).

5.2.3 Les manifestations sportives

Le canton peut soutenir les manifestations sportives de plusieurs façons :

- collaboration logistique ;
- contributions financières aux fédérations et sociétés organisatrices de manifestations importantes ;
- autres prestations (en fonction de considérations économiques et touristiques).

5.2.4 Les infrastructures

Dans le domaine *des installations sportives*, le canton :

- soutient prioritairement les installations destinées au sport scolaire ;
- dresse un inventaire des installations existantes, en vue de l'établissement d'un concept cantonal des installations sportives ;
- optimise l'utilisation et l'occupation des installations cantonales et encourage les communes dans ce sens. Il les met gratuitement à disposition des jeunes jusqu'à 16 ans.

Dans le domaine des *infrastructures « invitant au mouvement dans le quotidien »*, le canton encourage les mesures d'aménagement d'espaces destinés aux activités physiques et sportives et aux jeux.

6 Les grands axes du projet de loi

6.1 Les raisons du choix de la procédure législative

Dans sa réponse à la question du député Pierre Décaillet, le Conseil d'Etat annonçait qu'avant d'adopter le concept cantonal du sport, il présenterait son rapport faisant une suite au postulat Solange Berset/Jacques Bourgeois « *relatif à la législation cantonale sur le sport et sa promotion notamment auprès des jeunes* » et qu'un projet de loi cantonale sur le sport ne serait proposé qu'après la présentation de ce rapport.

Après réflexion, le Conseil d'Etat a décidé d'élaborer d'abord un projet de loi sur le sport.

Concept cantonal du sport, rapport au postulat et loi sur le sport participent tous des mêmes objectifs : dégager les principes gouvernant l'activité de l'Etat dans le domaine du sport, coordonner les interventions des acteurs concernés, encourager la création d'infrastructures sportives et optimiser leur utilisation. Or, la mise en œuvre de ces objectifs au travers du concept cantonal du sport dépendra des règles qui seront inscrites dans la loi, et non l'inverse. En d'autres termes, le concept constituera l'instrument (ou l'un des instruments) qui permettra de mettre en œuvre les principes définis par le législateur. Arrêter un concept qui serait invalidé ensuite par la loi est inutile.

Le Conseil d'Etat fait les mêmes constatations au sujet du rapport. Annoncer, dans celui-ci, des mesures auxquelles on devrait bientôt renoncer serait stérile. Le Conseil d'Etat préfère décrire ses intentions dans l'avant-projet de loi.

6.2 La nécessité d'une loi cantonale sur le sport

On a vu que les textes régissant le sport dans le canton sont répartis dans plusieurs actes législatifs²⁵. Ils réglementent *a minima* l'intervention de l'Etat.

Il est désormais nécessaire que l'activité de l'Etat dans le domaine du sport soit mieux définie. Les objectifs et les limites de son intervention doivent être posés. Chacun doit désormais savoir quel rôle la collectivité publique entend jouer, tant dans sa sphère propre et classique qu'est le sport scolaire que dans les autres secteurs touchés.

Huit cantons ont adopté un texte de rang légal régissant le sport : Zoug²⁶, Appenzell-Rhodes Intérieures²⁷, Nidwald²⁸, Genève²⁹, Berne³⁰, Neuchâtel³¹, Vaud³², Bâle-Campagne³³.

²⁵ Cf. supra, ch. 2.

²⁶ Sportgesetz vom 29. August 2002 (417.1).

²⁷ Sportgesetz vom 30. April 2000 (415.000).

²⁸ Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport (Sportgesetz) vom 20. Oktober 2004 (319.1).

²⁹ Loi sur l'encouragement aux sports du 13 septembre 1984 (B 6 15).

6.3 Les principes

Lorsqu'on évoque le sujet du sport, plusieurs domaines sont concernés :

- encouragement du sport ;
- sport scolaire ;
- sport de loisirs ;
- sport des seniors ;
- sport des handicapés ;
- sport de performance ;
- mesures anti-dopage ;
- infrastructures sportives ;
- aménagement d'espaces sportifs ;
- coopération canton – Confédération – communes ;
- rapports avec les fédérations et associations ;
- bénévolat ;
- pratique en matière d'octroi d'autorisations ;
- grandes manifestations ;
- coordination des interventions des différents acteurs ;
- financement des mesures.

Il n'est pas possible, pas plus qu'il n'est souhaitable, de réglementer chacun de ces domaines dans un texte de loi.

En dehors du cadre de l'école, le sport doit puiser sa force et son dynamisme dans l'initiative privée. Pour être nécessaire, l'action publique demeure subsidiaire. Il n'appartient pas à l'Etat de régir l'activité des multiples acteurs qui accomplissent des tâches dans le sport de loisirs et de haut niveau (clubs, associations, fédérations, moniteurs et monitrices). Ceux-ci ont besoin de souplesse et de flexibilité pour s'adapter aux circonstances ; il ne s'agit pas, par une loi trop précise ou trop contraignante, de les priver de leurs capacités d'action et d'innovation.

Aux yeux du Conseil d'Etat, la loi sur le sport doit donc être une *loi cadre*. Elle met en place les conditions cadres permettant aux acteurs concernés de poursuivre leur activité dans les meilleures conditions.

C'est ainsi que les choix suivants ont été faits :

- a) *le sport scolaire* sera régi, non par la loi sur le sport, mais par la législation scolaire ;
- b) pour autant qu'une intervention de l'Etat dans ce domaine soit souhaitable, *les mesures anti-dopage* seront traitées dans la législation sur la santé publique ;
- c) *les domaines suivants ont été retenus* :
 - sport scolaire facultatif ;
 - sport de loisirs ;
 - *Jeunesse et Sport* ;
 - infrastructures sportives ;
 - manifestations sportives.

³⁰ Loi sur l'encouragement de la gymnastique et des sports du 11 février 1985 (437.11).

³¹ Loi sur l'éducation physique et les sports du 27 février 1973 (417.10).

³² Loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale encourageant la gymnastique et les sports du 24 février 1975 (415.0).

³³ Gesetz über die Sportförderung vom 7. März 1991 (630).

7 Les conséquences de l'avant-projet de loi

7.1 La conformité à la Constitution du canton de Fribourg

L'avant-projet concrétise l'article 80 de la Constitution du canton de Fribourg. Il est conforme au mandat constitutionnel, dans la mesure où il crée la base légale permettant d'encourager la pratique du sport et les possibilités de délasserment.

7.2 Le programme gouvernemental

Le présent avant-projet répond à la volonté exprimée par le Conseil d'Etat dans son programme gouvernemental 2007-2011 : parmi les projets législatifs du défi n° 1 (« *Profiler notre jeunesse comme force vive de Fribourg* »), figure une loi cantonale sur le sport³⁴. Le défi n° 2 (« *Améliorer notre qualité de vie* ») manifeste la volonté du Conseil d'Etat de finaliser le concept cantonal du sport, qui permettra de fixer les objectifs explicites et une organisation appropriée dans les trois domaines que sont le sport scolaire, le sport de loisirs et le sport de performance³⁵. Ces objectifs figurent dans l'avant-projet.

7.3 Les conséquences financières

L'exécution de certaines dispositions potestatives de l'avant-projet pourrait entraîner un effort financier de la part de l'Etat. On pense, particulièrement, aux manifestations ou aux infrastructures sportives. Comme le Conseil d'Etat le relève dans sa réponse à la motion Emmanuelle Kaelin-Murith/Jacques Vial, l'Etat a toutefois déjà consenti de tels efforts sous l'empire des textes actuels : patinoires de Marly, Romont, Bulle et Düdingen, Site sportif Saint-Léonard, prise en charge de l'entretien et du fonctionnement du Stade universitaire Saint-Léonard. L'Etat continuera à apporter son aide aux investissements en faveur d'infrastructures sportives d'envergure cantonale, sans cependant participer aux frais d'exploitation. La loi sur le sport constituera désormais la base légale pour les décrets qui seront pris dans ce domaine. Le budget général de l'Etat ne subira, quant à lui, aucun changement du chef de l'adoption de cette loi.

7.4 Les conséquences en termes de personnel

L'avant-projet n'entraînera la création d'aucun nouveau poste de travail.

7.5 Les conséquences sur les relations entre l'Etat et les communes

Les relations entre l'Etat et les communes ne subissent aucun changement. Chaque collectivité agira dans le cadre de ses compétences propres, telles qu'elles sont fixées dans la Constitution et dans la loi.

7.6 La conformité au droit fédéral

Les exigences posées par la législation fédérale³⁶ sont respectées : le mouvement *Jeunesse et Sport* est traité³⁷ ; les installations de sport sont mises à disposition des organisations s'occupant de sport pour la

³⁴ Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2007-2011 du 2 octobre 2007, p. 10.

³⁵ Ibidem, p. 13.

³⁶ Cf. supra, ch. 3.

³⁷ Cf. art. 16.

jeunesse et les adultes³⁸. L'avant-projet est également conforme à la révision totale de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports.

7.7 La compatibilité avec le droit européen

7.7.1 Le droit de l'Union européenne

Pour la Cour de justice européenne, le sport relève du droit communautaire dans la mesure où il constitue une activité économique³⁹.

La prise en compte du sport par l'Union européenne ne se limite cependant pas à la jurisprudence. En 1997, les signataires du Traité d'Amsterdam ont adopté une déclaration à caractère politique relative au sport. Cette déclaration souligne la dimension sociale du sport, encourage les institutions européennes à être à l'écoute des organisations sportives lorsqu'elles délibèrent sur des questions importantes ayant trait au monde sportif, et recommande de porter une attention toute particulière au sport amateur⁴⁰. Par la suite, le Conseil européen de Nice a adopté, en décembre 2000, une « déclaration en faveur des caractéristiques spécifiques du sport et de ses fonctions sociales en Europe devant être pris en compte dans la mise en œuvre des politiques communes », communément appelée la « déclaration de Nice »⁴¹. Enfin, lors d'une réunion des ministres européens de l'éducation, de la culture et de la jeunesse du 5 mai 2003, le Conseil a remis une déclaration sur « la valeur sociale du sport pour les jeunes », soulignant le rôle du sport, à savoir de promouvoir la cohésion sociale, la tolérance et le respect, ainsi que sa contribution dans la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination en général.⁴²

Aucune directive contraignante n'a ainsi été adoptée, qui devrait être concrétisée dans le canton de Fribourg. Même le projet de traité constitutionnel excluait toute harmonisation de la législation de chaque Etat membre dans le domaine du sport⁴³.

7.7.2 Les textes du Conseil de l'Europe

En 1992, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptait la *Charte Européenne du Sport*⁴⁴ et recommandait aux gouvernements des Etats membres de fonder leurs politiques et leur législation en matière de sport sur celle-ci. Le Code d'éthique sportive est un complément à la Charte. Il est basé sur le principe que « les considérations éthiques menant à l'esprit sportif sont intégrales et non des éléments optionnels, de toutes les activités sportives, politique et gestion sportives et s'appliquent à tous les niveaux de capacité et de respect, y compris le sport de récréation et de compétition ».

La Charte fournit un cadre aux politiques sportives de tous les pays européens.

Les gouvernements se sont engagés à fournir à leurs citoyens des opportunités de pratiquer du sport dans des conditions définies. Le sport doit être :

- accessible à tous ;
- disponible pour les enfants et les jeunes en particulier ;
- sain et sûr, équitable et tolérant, construit sur des valeurs éthiques élevées ;

³⁸ Cf. art. 5 al. 2 et 7.

³⁹ Arrêt de la Cour de justice des communautés européennes dans l'affaire « Wlarave et Koch contre UCI » du 12 décembre 1974 ; par la suite, plusieurs affaires (Lethonen, Deliège, Kolpak), en particulier concernant la libre circulation des travailleurs à la suite de l'arrêt Bosman ont confirmé cette approche (Le Magazine de l'Education et de la culture, L'Union européenne et le sport, Commission européenne, n° 23, 2004, p. 8).

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem, p. 10.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem, p. 8.

⁴⁴ Consultable sur le site du Conseil de l'Europe : www.coe.int, rubrique sport.

- capable d'encourager la satisfaction personnelle à tous les niveaux ;
- respectueux de l'environnement ;
- protecteur de la dignité humaine ;
- exempt de toute forme d'exploitation de ceux qui s'y engagent.

Les gouvernements ont une responsabilité dans le domaine du sport. La Charte européenne du sport poursuit trois objectifs essentiels :

- elle établit des paramètres stables dans lesquels les politiques sportives peuvent être développées ;
- elle établit un cadre et des principes de base communs pour les politiques sportives nationales ;
- elle assure l'équilibre nécessaire entre les actions gouvernementales et non-gouvernementales et assure la complémentarité des responsabilités entre les deux.

Ces objectifs sont, pour la part qui concerne les pouvoirs publics cantonaux et locaux, atteints par le présent avant-projet.

Le Conseil de l'Europe a en outre adopté deux conventions touchant au domaine sportif : la *Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football*, le 19 août 1985, et la *Convention contre le dopage*, le 16 novembre 1989. Ces deux conventions ont été ratifiées par la Suisse. Le présent avant-projet n'a pas pour objet de les mettre en œuvre : la problématique des violences ressortit à la législation sur la sécurité et la police ; la lutte contre le dopage à la législation sur la santé.

8 Commentaire des dispositions

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 But et objet

L'article 1 est une disposition programme : il entérine *les buts* qu'une loi sur le sport doit chercher à atteindre. Il s'agit d'encourager et de soutenir les activités sportives de la population afin de contribuer au bien-être et au maintien de la santé de celle-ci. Un accent est mis sur un sain développement de la jeunesse. A cet égard, la loi rejoint les buts fixés par la Charte européenne du sport, qui consistent à donner à chaque individu la possibilité de pratiquer le sport, de protéger les bases morales et éthiques du sport. Les autres buts mentionnés à l'article 1 de la Charte, soit la préservation de la dignité humaine et de la sécurité, ne sont en revanche pas traités dans le présent avant-projet : ils ressortissent en effet à la lutte contre le dopage (dépendant de la législation sur la santé) et à l'ordre public.

La loi tiendra compte des spécificités du sport, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative.

La loi a pour objet d'appliquer les exigences posées par la Confédération aux cantons dans le domaine du sport, à l'exception du sport scolaire obligatoire (cf. art. 3). Il s'agit, comme il est dit plus haut, de l'organisation du mouvement *Jeunesse et Sport* ainsi que de la formation des moniteurs J+S⁴⁵.

Art. 2 Subsidiarité de l'intervention de l'Etat et des communes

⁴⁵ Cf. supra., ch. 3.

Le sport est fondé sur le volontariat. Il procède d'abord de l'initiative privée. Les collectivités publiques ne doivent intervenir dans ce domaine que si, en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie cette intervention ainsi que dans les cas où les ressources provenant des partenaires privés sont défaillantes. C'est ce principe cardinal qui est fixé à l'article 2.

CHAPITRE II

Promotion des activités sportives

Les activités sportives seront encouragées et soutenues, par des moyens différents, dans leurs trois piliers que constituent le sport scolaire (facultatif), le sport de loisirs et le sport de performance.

Art. 3 Sport scolaire

a) Sport scolaire obligatoire

Pour des raisons de systématique, il est préférable d'intégrer le sujet du sport scolaire obligatoire dans la législation scolaire. Celle-ci regroupe en effet l'ensemble des questions touchant au programme scolaire. Aucun motif ne justifie que le sport scolaire soit traité ailleurs.

Art.4 b) Sport scolaire facultatif

Qu'il s'agisse de musique ou d'activités artistiques, les loisirs extra-scolaires ne sont pas traités dans la législation scolaire. Aussi le sport scolaire facultatif est-il réglementé dans la loi sur le sport.

Les activités sportives pratiquées en dehors des heures d'enseignement complètent l'offre scolaire ; à ce titre, elles doivent être encouragées. Elles font le lien et complètent ainsi le sport de loisirs.

L'article 4 a un double objectif. Il laisse d'abord à l'Etat et aux communes la faculté d'organiser le sport scolaire facultatif en dehors des heures de classe. Les communes le font pour l'école obligatoire (école primaire et cycles d'orientation), l'Etat pour le degré secondaire supérieur. Ce faisant, il remplit le rôle affecté aux cantons par la Confédération par l'article 12 de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports, qui consiste à veiller à ce que les places, installations et équipements scolaires servent au mouvement *Jeunesse et Sport* ainsi qu'aux organisations s'occupant des sports pour la jeunesse et les adultes⁴⁶.

Une fois encore, la tâche des collectivités publiques ne consiste pas à offrir la palette la plus variée d'activités sportives, ni à prendre en charge les cours dispensés aux enfants et aux jeunes gens. Elles mettront sur pied les conditions cadres permettant aux organismes désireux de proposer ces activités de disposer des infrastructures nécessaires.

La formule potestative (Kann-Vorschrift) a ainsi été préférée à un texte liant les autorités. En effet, si l'on fait du sport scolaire facultatif une tâche obligatoire de l'Etat, celui-ci devra en assumer seul le financement. Les aides apportées notamment par LORO-Sport pourraient ainsi tomber alors que, à l'heure actuelle, ces aides représentent la moitié des dépenses subventionnables (l'autre moitié étant prise en charge par le Fonds cantonal du sport).

Art. 5 Sport de loisirs

⁴⁶ Cf. supra, ch. 3.

Aujourd'hui plus que jamais, l'activité physique est une nécessité. Facteur de maintien de la santé physique et psychique de la population, elle jouit d'une large publicité orchestrée, notamment, par les autorités fédérales.

En 2000, le comportement sportif de 2000 personnes avait, pour la première fois en Suisse, fait l'objet d'une enquête. L'Office fédéral du sport a mis en œuvre une nouvelle enquête et, sur la base des résultats de celle-ci, a établi le rapport «*Sport Suisse 2008*». Ce type d'enquête devrait être reconduit tous les 5 à 6 ans.

Les résultats des principales analyses peuvent être résumés ainsi⁴⁷ :

- de plus en plus de personnes en Suisse pratiquent de nos jours une activité sportive régulière: deux personnes interrogées sur trois font ainsi du sport au moins une fois par semaine. Il y a 8 ans, 36 % de la population pratiquaient 3 heures et plus de sport par semaine alors qu'en 2008, ce sont près de 40% des personnes interrogées. Cela signifie, en chiffres absolus, que 200 000 personnes en plus bougent en 2008 ;
- une personne sur quatre continue, en revanche, à ne jamais faire de sport. La raison la plus fréquemment invoquée étant le manque de temps ;
- de plus en plus de femmes et de personnes âgées font du sport, d'où l'augmentation de la proportion de sportifs réguliers ;
- le walking connaît depuis 8 ans le plus grand engouement (+11 %). Le walking et la randonnée occupent la deuxième place derrière le cyclisme et le VTT dans les disciplines sportives préférées des Suisses. Viennent ensuite la natation (pourcentage inchangé) et le ski (+4 %) ;
- il existe aujourd'hui deux motivations très importantes pour faire du sport: la santé et le plaisir. Celles-ci dépassent de loin l'envie de se mesurer aux autres dans le cadre de compétitions sportives ;
- le comportement de la population en matière d'activité physique change selon la région linguistique: 45 % des personnes interrogées en Suisse alémanique pratiquent ainsi au moins 3 heures de sport hebdomadaire, alors qu'elles sont 28 % en Romandie et 30% au Tessin ;
- les différences sociales jouent également un rôle non négligeable: plus une personne a un niveau de formation, un statut socio-professionnel et un revenu élevés, plus elle est active sportivement ;
- le sport jouit d'une bonne image auprès de la population résidente suisse: 98 % des personnes interrogées estiment que le sport a une influence bénéfique sur le développement des enfants et des adolescents. Les clubs sont toujours et encore les principaux prestataires en matière d'offres sportives. Une personne interrogée sur quatre est membre actif d'un club sportif. A noter que les centres de sport et de fitness privés sont également en plein essor. 14 % des sondés en sont membres.

C'est dire que les collectivités publiques doivent offrir à la population le contexte le plus favorable possible à un développement du sport de loisirs. Leur responsabilité est partagée avec les organismes privés.

Le soutien au sport de loisirs passera par la coopération entre l'Etat et les acteurs privés. Le premier dispensera conseils et informations aux seconds. Sur le plan pratique, les collectivités publiques veilleront à ce que leurs installations sportives servent au plus grand nombre. C'est par l'offre d'infrastructures bien équipées que les activités physiques seront encouragées.

Cela n'est pas tout. Le canton de Fribourg connaît et connaîtra encore un développement important. Des espaces doivent être aménagés pour permettre la pratique d'activités sportives et de jeux. Par son rôle dans l'aménagement du territoire, l'Etat y contribuera.

⁴⁷ Cf. site internet de l'Office fédéral du sport : www.baspo.admin.ch.

Art. 6 Sport de performance

La promotion du sport de performance constitue principalement une tâche des organisations privées qui bénéficient à ce titre de subventions fédérales⁴⁸. Le rôle de l'Etat consiste à permettre aux espoirs de progresser tout en suivant un cursus scolaire normal : d'une part, il veillera à ce que, dans la mesure du possible, les horaires scolaires soient aménagés en fonction des besoins des intéressés. D'autre part, un soutien matériel pourra être envisagé, sous la forme d'une prise en charge des frais d'écolage. Ces aides ne touchent pratiquement que les élèves des degrés secondaires I et II.

Le prix sportif (cf. art. 10) est aussi une forme d'encouragement du sport de performance.

Art. 7 Infrastructures sportives

Les infrastructures sont l'un des principaux piliers de l'activité sportive. Des efforts substantiels ont été consentis durant les dernières décennies pour que les écoles soient dotées d'équipements adéquats. Cet effort doit être maintenu : c'est à l'école que naissent les vocations et les talents. Le canton soutiendra donc principalement la construction d'installations sportives à des fins d'usage scolaire⁴⁹. Lorsque des infrastructures sportives de niveau cantonal sont en jeu, l'Etat pourra étendre son soutien.

Il s'agit de veiller à ce que l'offre soit judicieusement répartie, tant sur le plan territorial que sur celui des besoins. Des projets peuvent surgir sur la base d'un engouement passager, dont l'usage serait bientôt compromis, faute d'amateurs. Un inventaire des installations sportives sera donc établi, qui permettra la mise en œuvre du concept cantonal du sport (art. 11).

Art. 8 Manifestations sportives

L'organisation de manifestations sportives appartient aux acteurs privés. L'Etat peut y apporter son aide, dans la mesure où leur mise sur pied en sera facilitée. Ce sera donc sur le plan logistique que cette aide se concrétisera d'abord.

Il n'est pas exclu, toutefois, qu'un soutien financier puisse être attribué à une manifestation d'envergure nationale ou internationale. Le Conseil d'Etat précisera les conditions d'un tel soutien.

CHAPITRE III**Moyens**

Outre les prestations en nature (soutien logistique, mise à disposition d'infrastructures sportives, information et conseils), l'Etat pourra être amené à apporter une aide matérielle à certains bénéficiaires (espoirs, organisations de manifestations nationales ou internationales). Il faut donc qu'il se dote des moyens d'assurer ce soutien.

Art. 9 Fonds cantonal du sport

Ce Fonds existe déjà. Il est aujourd'hui régi par une ordonnance du Conseil d'Etat⁵⁰.

⁴⁸ Cf. l'ordonnance du 11 janvier 1989 concernant l'octroi de subventions à l'Association Olympique Suisse et aux fédérations et autres organisations sportives (RS 415.41).

⁴⁹ Cf. la législation cantonale mentionnée sous ch. 2.

⁵⁰ Ordonnance du 27 mai 2003 relative au Fonds cantonal du sport (RSF 460.21).

Il s'agit désormais de lui donner une base juridique de niveau légal. Les buts, les ressources et le mode de fonctionnement du Fonds demeurent inchangés.

Art. 10 Prix sportif

Considérant la mission conférée à l'Etat de promouvoir le sport et le rôle important qu'assume le sport dans la société, l'Etat de Fribourg attribue un prix sportif ainsi qu'un prix d'encouragement. Les modalités d'attribution sont fixées dans une ordonnance du Conseil d'Etat⁵¹. Les principes fixés dans cette ordonnance sont repris dans la loi, qui constituera ainsi une base légale formelle.

Art. 11 Concept cantonal du sport

Ainsi qu'il est dit plus haut, le canton de Fribourg se dotera d'un concept du sport⁵². Ce concept constituera l'instrument privilégié permettant la mise en œuvre des objectifs définis par le Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse : il permettra de définir les priorités et d'assurer la coordination des efforts des collectivités publiques en matière de promotion des activités sportives.

L'inventaire des infrastructures sportives (cf. art. 7 al. 2) en fera partie.

CHAPITRE IV Organisation

Art. 12 Conseil d'Etat

La haute surveillance et la définition de la politique générale de la promotion des activités sportives seront assurées par le Conseil d'Etat. En outre, celui-ci prendra un certain nombre de mesures emblématiques qui constitueront les signes forts de la politique sportive cantonale :

- l'adoption du concept cantonal du sport ;
- l'attribution de montants supérieurs à 20'000 francs par l'entremise du Fonds cantonal du sport ;
- la nomination des membres de la Commission cantonale du sport et de l'éducation physique.

Enfin, dans sa mission d'autorité exécutive⁵³, le Conseil d'Etat arrêtera un règlement d'application.

Art. 13 Direction en charge du sport

La cheville ouvrière de la loi sur le sport sera la Direction en charge du sport⁵⁴. Elle disposera à cet égard d'une compétence générale et résiduelle, en ce sens que, tant qu'une tâche n'est pas confiée à une autre autorité ou un autre organe, elle lui sera dévolue.

Plus particulièrement, il lui appartiendra de promouvoir les activités sportives et de veiller au respect du concept cantonal du sport, en vérifiant que les priorités qui y sont définies sont appliquées correctement et que la coordination nécessaire entre les divers acteurs est assurée, en assurant le lien entre l'Etat et ceux-ci.

⁵¹ Ordonnance du 1^{er} juillet 2003 concernant le prix sportif de l'Etat de Fribourg (RSF 460.13).

⁵² Cf. supra, ch. 6.1.

⁵³ Art. 1 al. 1 et 2 al. 1 let. d de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA ; RSF 122.0.1)

⁵⁴ Actuellement la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport.

Est-il nécessaire, respectivement souhaitable, de consacrer l'existence du service chargé du sport dans la loi ?

Une répartition détaillée des compétences dans une loi restreint l'autonomie organisationnelle du Conseil d'Etat. Aussi est-il en principe souhaitable de limiter au nécessaire la répartition des compétences entre niveaux hiérarchiques dans une loi⁵⁵. Par ailleurs, il appartient au Conseil d'Etat de décider de l'organisation de l'administration cantonale⁵⁶. En conséquence, l'institution d'une nouvelle unité administrative intervient d'ordinaire par la voie d'une ordonnance. Il serait donc possible d'en rester à la situation actuelle⁵⁷, en renvoyant à la réglementation d'application sur ce point.

Comme le service chargé du sport n'est pas une nouvelle unité administrative, mais existe déjà, il est toutefois opportun d'entériner son institution dans la loi, ce d'autant qu'il sera chargé de l'exécution de tâches prévues par la législation fédérale : il dirigera le mouvement *Jeunesse et Sport* (art. 16), qui constitue l'un des piliers majeurs de la promotion des activités sportives.

Art. 14 et 15 Commission cantonale du sport et de l'éducation physique

La Commission cantonale du sport et de l'éducation physique (ci-après : la Commission) a été instituée en 1984. Elle est actuellement régie par un arrêté du Conseil d'Etat de 1995⁵⁸.

Il s'agit d'ancrer et son existence, et ses attributions, dans la loi.

La Commission est un organe consultatif de la Direction (art. 15 al. 1).

Sa composition ne subit, pour l'essentiel, pas de changement notable par rapport à ce que prévoit l'arrêté de 1995. Son président ou sa présidente, son vice-président ou sa vice-présidente ainsi que ses sept autres membres seront toujours nommés par le Conseil d'Etat (art. 14 al. 1). La loi devant fixer les principes, il est simplement indiqué que la Commission devra comprendre des représentants des milieux du sport populaire, du sport de compétition et des milieux scientifiques (art. 14 al. 2). Le Conseil d'Etat veillera à ce que l'association faîtière des milieux sportifs soit, comme c'est le cas aujourd'hui avec l'Association fribourgeoise des sports (AFS), représentée au sein de cette Commission. La loi ne saurait toutefois consacrer l'existence d'une association de droit privé, qui dépend exclusivement de la volonté de ses membres. Ainsi la loi sur les communes prévoit-elle simplement que « *l'Etat collabore avec les associations du personnel et des communes* »⁵⁹, sans que ces associations soient formellement nommées. Aucun parallèle ne saurait à cet égard être tiré avec l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT), qui est expressément désignée dans la loi sur le tourisme. En effet, l'UFT est une association de droit privé d'utilité publique, dont les statuts sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat et qui s'est vu déléguer des attributions de droit public⁶⁰. L'UFT joue, à cet égard, le rôle officieux de service cantonal du tourisme⁶¹, ce qui n'est pas le cas de l'AFS dans le domaine du sport.

Pour le reste, la réglementation d'exécution apportera les précisions nécessaires, de même qu'elle fixera le fonctionnement de la Commission.

⁵⁵ Office de législation, Directives de technique législative, F 31, n. 17.

⁵⁶ Art. 71 al. 1 let. a LOCEA.

⁵⁷ Arrêté du 6 février 1995 relatif au Service du sport et à la Commission cantonale du sport et de l'éducation physique (RSF 460.12).

⁵⁸ Arrêté du 6 février 1995 relatif au Service du sport et à la Commission cantonale du sport et de l'éducation physique (RSF 460.12).

⁵⁹ Art. 81 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1).

⁶⁰ Art. 7 et 8 de la loi du 13 octobre 2005 sur le tourisme (RSF 951.1).

⁶¹ Message No 197 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le tourisme du 9 mai 2005, p. 8.

De même, les attributions de la Commission sont fixées de manière large : elle sera consultée sur les questions de politique sportive soumises à la Direction ainsi qu'en matière de subventionnement (art. 15 al. 2) ; elle préavisera l'attribution du prix sportif. Sur demande de la Direction, elle sera amenée à donner des préavis sur des projets d'installations ou de constructions sportives (art. 15 al. 3). Ses attributions dans le domaine du sport scolaire obligatoire seront fixées dans la législation scolaire.

Art. 16 Mouvement Jeunesse et Sport

Conformément à la législation fédérale, l'organisation du mouvement Jeunesse et Sport doit être régie par les cantons et la formation des moniteurs et monitrices J+S, assurée⁶². Il s'agit ici simplement de prévoir que le service chargé du sport sera à la tête du mouvement, qu'il organisera les cours de formation et préavisera les subventions versées aux différentes branches sportives.

CHAPITRE V **Voies de droit**

Art. 17

En principe, les recours contre les décisions du Conseil d'Etat et de ses Directions ressortissent à la compétence du Tribunal cantonal, les Directions connaissant des recours contre les décisions des services qui leur sont subordonnés⁶³. Ainsi, les décisions prises en application de la loi sur le sport par la Direction seront déferées au Tribunal cantonal et celles prises par le service en charge du sport, à la Direction.

Il paraît toutefois opportun de prévoir, dans le domaine des subventions sportives, la voie de la réclamation préalable auprès de l'autorité qui a statué. On soulagera ainsi les autorités judiciaires tout en permettant à l'autorité concernée de modifier sa décision si des éléments nouveaux devaient être portés à sa connaissance.

La voie de la réclamation suppose une disposition expresse⁶⁴ ; d'où, le présent article.

⁶² Cf. supra, ch. 3.

⁶³ Art. 114 et 116 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1).

⁶⁴ Art. 103 CPJA.