

Rapport explicatif

**relatif à la révision de la loi fédérale du 17
mars 1972 encourageant la gymnastique et les
sports**

Condensé

L'utilité sociale de l'activité physique et du sport est politiquement reconnue et scientifiquement prouvée. Le sport est source de joie de vivre et vecteur de qualité de vie. L'activité physique et le sport contribuent dans une large mesure à la santé, à la formation globale, à la socialisation et à l'intégration des individus. Le potentiel sportif et la volonté de performance sont des qualités bien cotées non seulement dans le sport de performance, mais aussi dans la vie en général.

La population suisse considère le sport comme un élément important de sa vie. Deux millions d'hommes et de femmes exercent notamment des activités dans les 22 500 clubs de sport que recense notre pays. Environ 350 000 personnes travaillent bénévolement dans le sport associatif. Comme on le voit, les clubs de sport participent dans une large mesure à la cohésion sociale et à l'intégration de différents groupes de population.

La Suisse dispose d'un système d'encouragement du sport qui, comparé à ceux d'autres pays, présente plusieurs avantages. La Confédération soutient le sport selon le principe de subsidiarité. Son système fait la part belle au bénévolat. Le sport suisse repose sur le principe de la milice. Ce système d'encouragement soutenu principalement par des acteurs sociaux mérite d'être préservé et entretenu. Il appartient à l'Etat de s'engager dans les domaines auxquels le secteur privé s'intéresse peu ou dont il est totalement absent et qui relèvent de l'intérêt public.

Les développements sociaux de ces dernières années se doublent de nouveaux enjeux: manque d'activité physique des enfants et des adolescents, dopage, effets indésirables des manifestations sportives. La loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports ne suffit plus à faire face à ces enjeux. Elle est matériellement et juridiquement dépassée et nécessite donc une révision globale.

Partant du mandat constitutionnel relatif à l'encouragement du sport (art. 68 Cst.), la nouvelle loi fixe les principes, les conditions et les modalités de l'encouragement de la Confédération. Le présent projet reprend les principes de la loi en vigueur qui ont fait leurs preuves et harmonise les mesures d'encouragement existantes avec les exigences du principe de légalité.

La révision totale s'articule autour des objectifs matériels suivants:

Dopage: renforcer les dispositions pénales contre le dopage 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 contrer la progression des déficits moteurs et du surpoids chez les enfants et les adolescents.

Financement: garantir une utilisation efficace et efficiente des ressources affectées à l'encouragement du sport et de l'activité physique afin de satisfaire aux objectifs de politique budgétaire.

Les bases légales du traitement des données personnelles et de l'échange d'informations électroniques sur les personnes sont posées dans une loi séparée, en l'occurrence la loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport (LSIS). Cette réglementation légale détaillée répond aux exigences de la législation sur la protection des données.

Le présent projet n'entraîne, hormis pour ce qui concerne l'extension de l'âge de Jeunesse+Sport, aucune charge supplémentaire pour le budget de la Confédération.

Rapport explicatif

1 Genèse

Depuis quelques années, le sport a pris une importance croissante dans notre société. Son utilité sociale et économique est politiquement reconnue et scientifiquement prouvée, notamment en termes de santé, de formation, d'intégration, de performance, de prévention et de développement de la personnalité. Différentes études le montrent clairement: le sport occupe une place importante dans la vie de la population suisse. Une large couche de la population prend de plus en plus conscience de son importance croissante, notamment dans la lutte contre la sédentarité et le surpoids chez les jeunes.

Le système suisse d'encouragement du sport est reconnu et éprouvé. Les structures mises en place sont efficaces. Malgré des fonds publics relativement limités, ce système a été continuellement développé au cours des dernières décennies. Il se fonde sur la loi encourageant la gymnastique et les sports de 1972, un texte qui a globalement fait ses preuves. Ce système, étroitement lié au principe de la milice, mérite être préservé.

Néanmoins, les développements sociaux de ces dernières années soulèvent de nouveaux enjeux: manque d'activité physique des enfants et des adolescents, effets indésirables du sport (p. ex. dopage ou violence lors de manifestations sportives), etc. Or les bases légales actuelles ne suffisent plus, tous chapitres confondus, à faire face à ces nouveaux enjeux. La nouvelle loi doit permettre non seulement d'exercer une action ciblée et axée sur l'efficacité, mais aussi de renforcer l'implication de tous les acteurs du sport. C'est ainsi qu'on pourra à l'avenir aussi affermir le rôle important du système de milice dans le sport et le travail bénévole qui en découle.

2 Bases du système d'encouragement actuel

2.1 Importance du sport et de l'activité physique

2.1.1 L'encouragement du sport: une tâche d'intérêt public

Le sport a, au-delà de l'activité sportive en soi, de nombreux effets positifs. L'encouragement du sport et de l'activité physique pour toutes les classes d'âge et tous les niveaux de performance revêt donc un intérêt public. Guidée par la perspective de ces effets positifs, la Confédération œuvre en faveur de la population dans son ensemble, de concert avec les cantons et les communes ainsi que les partenaires du sport de droit privé. L'encouragement du sport est donc une tâche d'intérêt public à laquelle la Confédération peut apporter une contribution utile dans des domaines choisis.

En 1998, l'importance croissante du sport a conduit le Conseil fédéral à reconnaître formellement le statut d'office fédéral à ce qui était alors l'Ecole fédérale de sport de Macolin.

2.1.2 Santé

Les effets positifs d'une activité sportive et physique régulière sur la santé sont largement attestés (voir par ex. Moses S. et al., *Das Bewegungsverhalten von primarschulkindern in der Schweiz*, dans: Revue suisse de médecine et de traumatologie du sport" 55 (2), 62-68, 2007). Aujourd'hui, pour des raisons médicales, il y a pourtant nécessité d'agir en Suisse: 64 % de la population ne bougent pas assez. On constate, parmi les enfants et les adolescents, une augmentation du manque d'activité physique et des déficits moteurs, doublée d'une diminution des capacités physiques. Les coûts de traitement directs découlant du manque d'activité physique chez les adultes se chiffrent à 2,4 milliards de francs par année. Un tiers de la population adulte est aujourd'hui en surpoids. Chez les enfants, un enfant sur cinq entre 6 et 12 ans souffre de surcharge pondérale et un enfant sur 25 d'obésité (selon les chiffres tirés du rapport 2007 de l'OFSP sur le Programme national alimentation et activité physique 2008 – 2012).

Le nombre d'enfants en surpoids a triplé cours des 20 dernières années, celui des enfants obèses a carrément quintuplé. La tendance est alarmante et va en s'accroissant. Le manque d'activité physique, les déficits moteurs et le surpoids ont pour conséquences une diminution du potentiel de performance, une augmentation du risque d'accidents et l'apparition, chez les jeunes déjà, de symptômes de maladies dites de civilisation. Autant d'effets qui génèrent à moyen terme une hausse des coûts de la santé et des assurances sociales, ainsi qu'un alourdissement général des charges pesant sur la société. Dans les pays industrialisés, le manque d'activité physique est aujourd'hui un facteur aussi dommageable pour la santé que le déséquilibre alimentaire et le tabagisme. Etant donné que la quantité d'activité physique et l'équilibre alimentaire sont les principaux facteurs modifiables dans la lutte contre les maladies cardiovasculaires – principale cause de décès dans ces pays –, l'Office fédéral du sport travaille en collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique.

De nouvelles recherches ont clairement démontré que la pratique régulière d'une activité physique a des effets positifs sur le bien-être psychique et les performances intellectuelles. Les personnes actives se sentent physiquement et psychiquement en meilleure forme, consultent moins les médecins et séjournent plus rarement ou plus brièvement dans les hôpitaux. Corollaire non négligeable, leur taux d'absentéisme au travail est plus faible.

2.1.3 Formation

Le développement des enfants et des adolescents est essentiel à la cohabitation au sein de notre société. En matière de sport et d'activité physique, on observe actuellement les tendances suivantes:

- recul important, dans la vie courante, des possibilités d'activités physiques et sportives naturelles et spontanées, entraînant la disparition de précieuses expériences physiques et sociales;
- complexification et différenciation du système social qu'est le sport nécessitant un réajustement du processus de formation des enfants et des adolescents afin d'assurer la transmission des compétences d'action et de performance nécessaires;

- valorisation de la fonction formatrice du sport, qui n'est plus seulement un plaisir, un jeu, une manière de se ressourcer ou de se relaxer: la formation sportive doit être considérée comme faisant partie intégrante de la culture générale.

De ce point de vue, le sport et l'activité physique contribuent dans une large mesure au développement physique, psychique, cognitif et social des enfants et des adolescents. Le sport favorise le développement de la personnalité et des compétences sociales. Il véhicule des valeurs, telles que le respect, la tolérance et le fair-play. C'est donc un élément incontournable du processus d'éducation et de formation au sens global du terme. Sa valeur formatrice tient non seulement aux activités qui lui sont inhérentes, mais aussi aux expériences sociales qui peuvent être faites dans le contexte du sport et de l'activité physique.

Les offres de formation en sport s'inscrivent dans une perspective intégrale. Les candidats entraîneurs, maîtres de sport et moniteurs sont formés sur les plans technique et tactique. Leur formation est complétée par des modules sur les valeurs et les possibilités qu'offre le sport ainsi que sur la prévention de ses effets indésirables: dopage, violence, abus sexuels... Les enseignants en sport incarnent et transmettent les valeurs du sport et contribuent à leur ancrage social.

2.1.4 Cohésion sociale

Le sport est emblématique et porteur de valeurs telles que la volonté de performance, la coopération et le fair-play. C'est une école de vie qui permet de découvrir des valeurs essentielles à la vie en communauté et en société: collaboration et confiance, responsabilité et respect d'autrui.

A travers les clubs et les fédérations, le sport intègre plus d'hommes et de femmes que toute autre organisation bénévole. Aujourd'hui, plus de 2 millions de personnes pratiquent du sport dans les 22 500 clubs de sport que compte la Suisse. Environ 350 000 personnes travaillent bénévolement dans le sport associatif. Les prestations ainsi fournies à titre gracieux représentent l'équivalent de 1,5 à 2 milliards de francs par an (Importance économique du sport en Suisse, rütter+partner, recherche et conseil dans le domaine socio-économique, éd. Office fédéral du sport OFSPO, octobre 2007; ci-après: rütter+partner 2007). Selon le principe de la milice, les clubs de sport contribuent dans une large mesure à la cohésion sociale et à l'intégration de différents groupes de population.

Depuis quelque temps, le potentiel du sport et de l'activité physique en termes de développement social, d'encouragement de l'intégration et de dialogue interculturel est de plus en plus reconnu et exploité. Le sport est un champ important de la vie sociale, qui abrite et favorise des processus d'intégration. Il possède un langage spécifique, permet des rencontres immédiates et transcende les différences linguistiques, ethniques ou culturelles.

Lieu d'échange neutre et populaire, le sport touche une très grande partie de l'humanité, rapprochant ainsi les hommes et les femmes de cultures différentes et encourageant le dialogue interculturel. Son potentiel à cet égard est davantage reconnu aussi depuis quelques années par les acteurs de la coopération au développement et exploité en conséquence dans des projets et des programmes de développement.

2.1.5 Sport d'élite

Le sport d'élite est un important moteur de développement du sport. Il est une source de motivation pour le sport de masse, une vitrine internationale de la capacité de performance nationale, un facteur d'identification national et un facteur économique à ne pas sous-estimer. Qui dit sport d'élite dit compétition et recherche des plus hautes performances. Il repose sur la comparaison à l'échelle internationale des performances réalisées dans les disciplines sportives reconnues (par le mouvement olympique) et pratiquées dans le monde entier.

L'encouragement ciblé de la relève est une condition *sine qua non* du succès du sport d'élite. Il vise à aiguiller les athlètes vers le sport d'élite international et à les profiler à ce niveau, démarche qui exige une action concertée des différents partenaires des secteurs privé et public. Piloter ce développement est, à cet égard, une tâche d'intérêt public, qui favorise l'ancrage de principes éthiques fondamentaux tout au long du parcours menant au sport d'élite.

L'éducation sportive qui sous-tend la promotion de la relève influe positivement sur le développement de la personnalité. C'est un facteur de plus-value sociale. Le sportif qui aspire à réaliser des performances de haut niveau doit être prêt à s'investir et à tirer les leçons de ses expériences en compétition. Un athlète apprend aussi et surtout à gérer la défaite. Autant d'expériences qui - indépendamment des résultats sportifs - constituent un atout précieux dans le parcours ultérieur des intéressés.

2.1.6 Economie

L'impact du sport en tant que facteur économique est aujourd'hui reconnu. En Suisse, le sport rapporte chaque année une valeur ajoutée brute de près de huit milliards de francs et occupe quelque 80'000 personnes en équivalent plein temps. (Rütter+Partner 2007), ce qui représente environ 1,8 % du produit intérieur brut (PIB) - un pourcentage sensiblement équivalent à celui de l'industrie de l'alimentation, des boissons et du tabac (2%) ou de l'économie agricole et forestière (1,2%).

Les retombées économiques positives des grandes manifestations sont tout aussi connues que les retombées économiques négatives du manque d'activité physique. Par ailleurs, le sport et ses activités périphériques génèrent de multiples prestations dont la valeur monétaire est difficilement quantifiable, puisqu'elles reposent essentiellement sur du travail bénévole. Le bénévolat est une tradition de longue date en Suisse et constitue de ce fait un pilier important de la cohabitation sociale. Il est dans l'intérêt du sport de continuer à promouvoir et à conforter cette forme d'engagement. Un principe de milice bien ancré et bien vécu déleste tout compte fait l'Etat et ses ressources.

2.1.7 Ethique

Le sport a de multiples effets positifs. Le sport a notamment une utilité sociale. Mais il est aussi le miroir de notre société et, partant, de comportements en porte à faux avec des règles universellement acceptées, comportements qui se stigmatisent notamment dans le dopage ou les débordements de violence lors de manifestations sportives. Le soutien de l'Etat ne vise en conséquence qu'à consolider les effets positifs du sport. Mais il est impératif aussi que les pouvoirs publics mènent, en

partenariat avec les fédérations et les clubs, une action appropriée pour contrer les effets négatifs du sport.

Les sportifs ont un rôle d'exemple à tenir: leur comportement et les valeurs qu'ils incarnent peuvent exercer une influence considérable sur le grand public. Pour pouvoir déployer pleinement sa vocation sociale, le sport doit être crédible. Et pour être crédible, il doit pouvoir s'appuyer sur trois facteurs essentiels: le fair-play, la sécurité et le respect des principes éthiques.

2.1.8 Représentation de la Suisse

Les grandes manifestations sportives qui se tiennent en Suisse et celles auxquelles participent les athlètes suisses de renommée internationale captent l'attention du monde entier. Elles contribuent à forger l'image de notre pays et faire rayonner nos valeurs à travers le monde. Elles offrent à la Suisse l'opportunité de se présenter comme un pôle touristique et économique moderne et attractif et constituent donc un argument de marketing non-négligeable pour promouvoir la place économique suisse.

2.2 Programmes et promoteurs de l'encouragement du sport et de l'activité physique

Actuellement, l'encouragement du sport est principalement du ressort des cantons et des communes. Des institutions telles que Swisslos et la Loterie romande les secondent dans leur action. L'engagement des communes en particulier est sous-estimé. N'oublions pas que ce sont elles, au premier chef, qui procurent les infrastructures indispensables à la pratique sportive. Dans le sport d'élite, le rôle phare est assumé par l'association faîtière du sport suisse (Swiss Olympic Association) et les fédérations qui lui sont affiliées. Sans les prestations substantielles des cantons et des communes, d'une part, et celles des fédérations sportives, d'autre part, le système d'encouragement du sport suisse ne serait pas viable.

2.2.1 Le Concept du Conseil fédéral en matière de politique du sport en Suisse

Face à l'importance croissante du sport, le Conseil fédéral s'est doté en 2000 d'un concept de politique sportive, qui repose sur une conception plus large du sport. Le Conseil fédéral y définit ses objectifs en matière de santé, de formation, de performance, d'économie et de développement durable.

Ces cinq champs d'action constituent les axes et les repères de la politique du sport du Conseil fédéral. Chacun d'eux est assorti de mesures destinées à remédier aux déficits identifiés: manque croissant d'activité physique de la population, tendance au démantèlement de l'activité physique et du sport dans le système éducatif et manque de coordination dans la promotion de la relève sportive pour n'en citer que trois. La mise en œuvre des mesures prévues présuppose une étroite collaboration des partenaires du sport, en l'occurrence les trois échelons des pouvoirs publics et les acteurs du sport privé.

Des éléments clés du Concept de politique sportive sont intégrés dans ce projet de loi.

2.2.2 Ecole

En vertu de l'art. 68, al. 3 Cst., la Confédération peut déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles. Dans les prescriptions qu'elle édicte à ce sujet, elle doit tenir compte du fait que, conformément au droit constitutionnel, la souveraineté en matière d'instruction publique - abstraction faite de la formation professionnelle - appartient aux cantons. La Confédération a, via la loi encourageant la gymnastique et les sports en vigueur, fait usage de ses compétences et délégué au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions quantitatives. Ce dernier a fixé le principe des trois heures obligatoires par voie d'ordonnance. Dans le domaine de la formation des enseignants, le droit en vigueur offre également des possibilités de pilotage qualitatif.

2.2.3 «Jeunesse+Sport»

L'institution Jeunesse+Sport a été créée en 1972, sur la base de l'actuelle loi encourageant la gymnastique et les sports. A travers elle, la Confédération poursuit trois buts:

- concevoir et encourager le **sport des jeunes**;
- mettre sur pied une **offre** destinée aux enfants et aux adolescents, qui leur permet de découvrir le **sport dans sa globalité** et de participer à sa conception;
- favoriser le **développement et l'épanouissement des jeunes** dans une perspective **pédagogique, sociale et de santé**.

Ces buts, pour être atteints, présupposent une collaboration bien rodée et éprouvée entre la Confédération et les cantons ainsi que les fédérations, les clubs et d'autres organisations. L'essentiel du financement nécessaire est pris en charge par la Confédération. Contrairement aux principes qui régissent habituellement la répartition des tâches au sein de l'Etat fédéral, la Confédération assume elle-même certaines tâches d'exécution majeures dans le contexte de Jeunesse+Sport: elle intervient dans la formation continue des cadres et dirige en outre la promotion de la relève. La conception actuelle de Jeunesse+Sport lui permet de piloter et de d'assurer la mise en œuvre qualitative et quantitative des prescriptions depuis le sommet de la pyramide jusqu'au niveau des participants.

Le système d'encouragement de Jeunesse+Sport a largement prouvé son efficacité, puisque plus de 500'000 jeunes fréquentent ses cours chaque année. Quelque 100'000 cadres transmettent leur savoir dans ce contexte tout en servant d'exemple. La qualité des cours proposés au sein des fédérations et des clubs est pilotée par les prescriptions de la Confédération. Le soutien financier des offres au niveau des clubs et des fédérations donne aussi des impulsions positives à l'encouragement du sport et de l'activité physique chez les jeunes. Ce système porte ses fruits, car il stimule et cautionne l'initiative privée selon le modèle du principe de la milice.

2.2.4 Enseignement et recherche

Les activités de la Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM) se distinguent par leur orientation pratique. La HEFSM est aujourd'hui la première institution de formation et de formation continue dans le domaine du sport en Suisse. Elle tient

notamment le haut du pavé dans la recherche et le développement appliqué interdisciplinaire en sciences du sport. Dans le paysage sportif, éducatif et universitaire suisse, elle joue surtout un rôle central dans la coordination des études de sport proposées en Suisse.

De plus, la HEFSM est solidement ancrée dans le système suisse de l'encouragement du sport. Dans le domaine de Jeunesse+Sport, elle participe directement de l'exécution de la loi étant donné que la formation et la formation continue des cadres font partie intégrante de son mandat de formation. Son intégration dans l'OFSP a fait ses preuves à tous égards. Si le système d'encouragement du sport de la Confédération a si bonne réputation, c'est notamment et surtout parce que l'encouragement du sport, l'enseignement et la recherche ainsi que la politique du sport sont réunis sous une seule et même enseigne et qu'ils sont ainsi à même de développer les synergies voulues.

2.2.5 Sport de performance

L'encouragement de la relève axée sur la performance et du sport d'élite incombe en premier lieu aux fédérations et aux clubs de sport. Néanmoins, sans le soutien de l'Etat, les succès dans le sport d'élite sont inconcevables. La Confédération déploie donc différentes activités de soutien qui se traduisent par le versement de contributions aux fédérations sportives, la mise en œuvre de l'encouragement de la relève dans le cadre de Jeunesse+Sport et l'appui accordé à la formation des entraîneurs. Ces activités lui permettent d'exercer une influence sur le développement du sport du fait qu'elle valorise les principes éthiques dans le sport, notamment dans la lutte contre le dopage et les débordements de violence lors des manifestations sportives.

2.2.6 Collaboration avec les cantons et le secteur privé

L'encouragement du sport n'est pas un but en soi, mais une tâche d'intérêt général. Ses objectifs ne peuvent être atteints qu'en étroite collaboration et en concertation avec les cantons et le secteur privé. Cette collaboration est solidement établie et elle est viable également à l'avenir. Elle se fonde sur des bases juridiques évolutives, qui permettent des formes de collaboration variées avec les partenaires de droit public et de droit privé, par exemple dans le sens de partenariats public-privé.

2.3 L'encouragement du sport en comparaison internationale

2.3.1 Objectifs de l'UE, du Conseil de l'Europe et de l'ONU

A partir d'une étude sur le « sport européen », la Commission européenne a élaboré un Livre blanc sur le sport. Le Livre blanc 2007 décrit la situation actuelle du sport au sein de l'Union européenne, son rôle social, son importance économique, et analyse ses interactions avec la politique. Il contient également des propositions relatives à la manière d'aborder les problèmes liés au sport. Il porte une attention particulière à l'identification des domaines dans lesquels des mesures au niveau communautaire sont susceptibles de venir conforter les activités déployées par les fédérations sportives et les Etats membres.

Le 19 octobre 2007, le Conseil de l'Europe a décidé d'intégrer un article sur le sport dans son traité modificatif, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Par cet article, l'Union européenne s'engage à encourager la dimension européenne du sport. Elle soutiendra également certains aspects du sport, en particulier l'engagement basé sur le bénévolat, mais aussi ses fonctions sociale et pédagogique.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la collaboration dans le domaine du sport est fondée sur l'Accord partiel élargi sur le sport (APES). Cet accord a valeur de contrat-cadre; il permet aux Etats membres de fixer eux-mêmes leurs priorités et de choisir les dossiers (santé, éducation, formation, etc.) qu'ils souhaitent approfondir au niveau international. Le 21 septembre 2007, le Conseil fédéral a décidé d'adhérer à l'APES.

L'ONU reconnaît également le rôle du sport pour le développement et la paix, raison pour laquelle elle a développé diverses activités dans le domaine du sport au cours des dernières années. Ces activités visent à sensibiliser les peuples au sport et aux valeurs du sport. L'ONU prévoit de mettre sur pied un bureau permanent à son siège new-yorkais.

2.3.2 Encouragement dans les Etats voisins

2.3.2.1 Allemagne

Le gouvernement fédéral a fait de l'encouragement du sport l'un de ses objectifs dans le cadre de l'accord de coalition de novembre 2005. L'encouragement du sport de masse relève principalement de la responsabilité des Länder, l'Etat fédéral ayant quant à lui pour mission d'encourager le sport d'élite. L'autonomie du sport, la subsidiarité de l'encouragement du sport par l'Etat et le partenariat avec les organisateurs du sport constituent des objectifs prioritaires de l'action de l'Etat. Il existe un étroit partenariat entre les instances publiques et le sport de droit privé.

Le sport d'élite, important pour le pays en termes d'image, est soutenu directement (compagnies d'encouragement du sport de la Bundeswehr; centres olympiques, centre de formation des instructeurs de la Confédération olympique du sport allemand [Deutscher Olympischer Sportbund ou DOSB]; écoles d'élite, systèmes et institutions de recherche sur le sport communs et partagés, etc.) ou indirectement via les principales fédérations (financement des postes d'entraîneurs fédéraux, financement des concepts d'encouragement 2012 dans le sport d'élite et la relève, etc.).

2.3.2.2 Autriche

Le gouvernement fédéral considère l'encouragement du sport comme une tâche importante aux plans social, sanitaire, économique et au plan de la politique de l'emploi. A l'échelon fédéral, le sport relève de la compétence de l'Office de la chancellerie fédérale. Mais de manière générale, les questions relatives au sport relèvent de la compétence de droit constitutionnel des Etats fédéraux.

L'encouragement du sport d'élite s'est fortement intensifié depuis l'an 2000, tant du point de vue conceptuel que financier. Un programme d'encouragement, baptisé TOP SPORT AUSTRIA, a été mis en place par le gouvernement fédéral en vue de

soutenir directement les sportifs d'élite. Autre acteur essentiel de l'encouragement du sport d'élite, l'armée fédérale met 170 places à la disposition des sportifs.

La mise en œuvre durable de mesures structurelles dans le sport d'élite et le sport de masse est fondée sur la nouvelle loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006.

2.3.2.3 France

La loi sur le sport de 2000 définit la responsabilité de l'Etat en matière d'éducation physique et de sport, ainsi que l'organisation de la formation dans le domaine du sport et les activités de contrôle y relatives. Les acteurs du sport de droit privé et ceux du sport de droit public travaillent en étroite collaboration.

Les programmes nationaux pilotés par le ministère de la Jeunesse et des Sports soutiennent le développement du sport de masse. Le sport d'élite a une structure hiérarchique. Les principaux dirigeants des fédérations sportives sont financés par l'Etat. Au plan du droit privé, seules les fédérations reconnues par le ministère compétent ont droit à un soutien étatique.

2.4 Conclusions

Le système suisse d'encouragement du sport a fait ses preuves. Le rôle central du principe de milice et la primauté de l'initiative privée qui en découle sont des particularités suisses qu'il convient de préserver. L'action de pilotage de l'Etat doit conserver son caractère subsidiaire. L'Etat intervient quand l'initiative privée se révèle insuffisante ou lorsque celle-ci est subordonnée à l'octroi d'un financement initial des pouvoirs publics, ou encore lorsque l'engagement de l'Etat présente de nets avantages en termes d'efficacité.

L'engagement subsidiaire des pouvoirs publics permet le soutien ciblé des fédérations et des clubs de droit privé dans tous les domaines où ils ne sont pas en mesure d'accomplir leurs tâches dans l'intérêt général. Sont sollicités à cet égard la Confédération, les cantons et les communes. Certaines tâches supérieures ne peuvent au fond être accomplies que par la Confédération. Mais, en s'engageant activement, la Confédération permet avant tout d'aiguiller le développement du sport vers des activités sportives d'une grande utilité sociale.

3 Révision des bases légales

En vertu de l'art. 68 Cst., la Confédération encourage le sport. Le présent projet de loi reprend les éléments du système d'encouragement qui ont fait leurs preuves jusqu'ici et définit par ailleurs les domaines dans lesquels la Confédération devra agir à l'avenir. Il décrit, dans un langage juridique moderne, les modalités de l'engagement de la Confédération en matière d'encouragement du sport et de l'activité physique. Il met l'accent sur le renforcement des dispositions pénales contre le dopage dans le sport, l'ouverture de l'institution Jeunesse+Sport aux enfants dès l'âge de cinq ans et la garantie d'une utilisation efficace des ressources investies dans l'encouragement du sport et de l'activité physique. Les mesures impulsées par le Conseil fédéral dans le cadre de son Concept de politique du sport en 2000 sont ainsi concrétisées au niveau de la loi.

La révision totale de la loi existante s'impose car les bases légales actuelles ne couvrent pas, ou pas suffisamment, ces champs d'action. Certes, vu la formulation relativement très vague de la loi en vigueur, la Confédération pourrait prendre des mesures bien plus poussées en faveur de l'encouragement du sport et de l'activité physique qu'elle ne le fait en réalité. Cette solution laisserait toutefois à désirer eu égard au principe de la légalité ancré dans la constitution. Le projet de loi vise donc à définir la compétence des différents acteurs et partenaires impliqués dans l'encouragement du sport, à régler les formes de collaboration et à créer des conditions cadres souples propices au développement des activités de la Confédération. Le cadre légal doit à cet égard être posé de manière à garantir une utilisation efficace et rationnelle des ressources disponibles.

3.1 Caractéristiques du projet de loi

3.1.1 Objectifs

Le projet poursuit les objectifs matériels suivants:

- Dopage: renforcer les dispositions pénales contre le dopage afin de préserver la crédibilité du sport.
- Manque d'activité physique chez les enfants: encourager l'ancrage du sport et de l'activité physique dans les habitudes des enfants à partir de 5 ans afin de contrer la progression de la sédentarité, des déficits moteurs, du surpoids et des maladies en découlant chez les enfants et les adolescents.
- Finances: garantir une utilisation efficace et efficiente des ressources affectées à l'encouragement du sport et de l'activité physique afin de satisfaire aux objectifs de la politique budgétaire.

3.1.2 Primauté des principes de subsidiarité et de milice

La mise à disposition de structures et d'offres sportives est et reste la tâche privilégiée des fédérations et des clubs sportifs. La primauté est donnée à l'engagement privé. Le projet de loi proposé s'en tient à ce principe. Il prévoit que la Confédération ne s'engage que dans les secteurs auxquels le privé s'intéresse peu ou dont il est totalement absent et qui relèvent de l'intérêt public. Il précise par ailleurs que cet engagement doit se faire en étroite concertation avec les cantons et les communes et subsidiairement aux mesures prises à ces deux échelons.

3.1.3 Concept de réglementation et objectifs d'efficacité

Le projet de loi se caractérise par un ensemble de règles adaptables, qui permet de tenir compte des exigences actuelles et futures de la société à l'égard du sport. Seuls sont fixés dans la loi les principes fondamentaux. La concrétisation de l'encouragement du sport proprement dit par la Confédération s'opère au niveau de l'ordonnance. Sa principale caractéristique réside dans le fait qu'elle tend à assurer, dans les principaux secteurs, une étroite collaboration avec les partenaires de droit public et ceux de droit privé. Lorsque cela est judicieux, les tâches de la Confédération sont déléguées à des organisations de droit public ou de droit privé.

La loi définit des objectifs d'efficacité dans les principaux champs stratégiques de l'encouragement du sport de la Confédération. L'action de la Confédération doit

ainsi être conçue de manière à rentabiliser au maximum l'utilisation des moyens mis en œuvre. De plus, la définition d'objectifs d'efficacité permet d'évaluer l'encouragement du sport de la Confédération visée par le présent projet de loi.

Pour ce qui est de la protection des données, une loi fédérale séparée sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport est proposée, formule qui permet de tenir compte des exigences légales en matière de protection des données.

3.2 La Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM)

3.2.1 Historique

L'origine de l'Office fédéral du sport remonte au 19^e siècle. C'est dans le cadre de la révision constitutionnelle de 1874 que la Confédération s'est penchée pour la première fois sur la gymnastique et le sport et, plus particulièrement sur les questions liées à l'enseignement obligatoire de la gymnastique au titre d'instruction militaire préparatoire. Des dispositions à ce sujet furent alors intégrées dans la législation sur l'organisation militaire.

Face aux menaces de la deuxième guerre mondiale, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer l'aptitude au service militaire, dont l'implantation de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport (EFGS) à Macolin décidée par arrêt fédéral le 3 mars 1944. Conformément au mandat qui lui était alors dévolu, l'EFGS fut rattachée au Département militaire fédéral (DMF). Face à l'importance croissante de l'orientation civile de l'encouragement du sport, elle a été par la suite, en 1984 précisément, transférée dans le Département fédéral de l'intérieur (DFI).

L'Office fédéral du sport (OFSP) enfin, a vu le jour en 1998 à la suite de la réforme de la répartition des tâches entre les départements. Une année plus tard, il a été intégré dans l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports. Depuis, l'école de sport, rebaptisée Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM), constitue une unité organisationnelle de l'OFSP.

3.2.2 Mandat et organisation

Selon l'art. 68, al. 2 Cst., la Confédération gère une école de sport. La HEFSM est l'une des principales institutions de formation et de formation continue dans le domaine du sport de notre pays et elle jouit d'une excellente réputation au-delà de nos frontières, en particulier pour ce qui est de la recherche et le développement appliqué en sciences du sport. Depuis la création de l'OFSP, elle fait partie intégrante de l'office où, tout en bénéficiant d'une autonomie garantie en matière de politique de la formation, elle assume ses tâches d'enseignement et de recherche. L'office fédéral la soutient en lui fournissant toutes les prestations dont elle a besoin en termes de ressources (finances, personnel, droit, informatique), d'utilisation des installations sportives, de gestion des locaux et des cours, d'hébergement et de restauration. Pour des raisons d'accréditation, la HEFSM est actuellement rattachée à la Haute école spécialisée bernoise.

Dans la pratique, les trois grands champs d'activité de l'OFSP - enseignement et recherche (HEFSM), encouragement du sport et politique du sport - sont étroitement liés, ce qui permet d'optimiser les synergies. Les acquis théoriques et pratiques de chaque champ d'activité alimentent les recherches et réflexions des autres. Tous les secteurs importants, y compris les prestations dites de support, sont réunis sous un seul et même toit (solution faïtière). Cette forme d'organisation de type pragmatique est considérée comme un cas particulier dans le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise du 13 septembre 2006. Pour ce qui est du rendement de ce système particulier, l'intégration de la HEFSM dans l'office fédéral et, partant, dans l'administration centrale, a fait ses preuves à tous égards.

La «solution faïtière de Macolin» crée les conditions organisationnelles nécessaires à une conception et réalisation efficaces et ciblées de la politique et de l'encouragement du sport suisse. Son niveau de performance élevé vaut à l'organisation de Macolin d'être régulièrement cité comme modèle dans les comparaisons internationales. La solution faïtière présente trois avantages:

- Du point de vue économique, elle permet une organisation effective des processus et une utilisation efficace des ressources. D'après une expertise, l'autonomie juridique de la HEFSM engendrerait des coûts supplémentaires estimés à 10 millions de francs au bas mot.
- Du point de vue de la politique du sport, cette solution est également très profitable du fait qu'elle garantit un transfert optimal des dossiers politiques du Parlement à la HEFSM via la direction du département et de l'office, ainsi que leur traitement scientifique immédiat.
- Enfin, cette solution présente un intérêt essentiel du point de vue de la politique de la formation: d'abord parce que l'accès direct de la Haute école à la politique fédérale facilite l'échange d'informations entre les instances spécialisées et les organes de décision politiques; ensuite parce que la HEFSM garantit, à travers la formation des cadres de Jeunesse+Sport, le fonctionnement efficace d'un réseau de contacts interdisciplinaires à l'échelle nationale fédérant à la fois les cantons et les fédérations sportives.

Rétrospectivement, on constate que la solution faïtière de Macolin est le produit d'une recherche pratique de solutions à des problèmes spécifiques. Son développement organisationnel n'a donc pas été guidé par des modèles dogmatiques, mais par le souci de créer des structures performantes. Cette approche à la fois pratique et pragmatique explique dans une large mesure le haut niveau de performance de l'office fédéral, aujourd'hui largement attesté.

3.2.3 Positionnement dans le paysage des hautes écoles

3.2.3.1 Contexte

La déclaration de Bologne signée en 1999 par la Suisse a donné, à l'échelle européenne, une nouvelle assise à l'enseignement supérieur. La réforme de Bologne a pour but d'instaurer un espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche compétitif. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a mis en consultation en

septembre 2007 le projet d'une nouvelle loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE). Cette loi est destinée à remplacer l'actuelle loi sur l'aide aux universités et la loi sur les hautes écoles spécialisées.

La LAHE constituera la base légale unique pour l'octroi de contributions fédérales aux universités et aux hautes écoles spécialisées et pour la coordination dans l'espace suisse des hautes écoles. Elle simplifie la structure des organes de la Confédération et des cantons chargés du pilotage du domaine des hautes écoles. La clé de voûte du futur système est l'accréditation institutionnelle. Celle-ci est une condition de l'accréditation de programmes, du droit à l'appellation (université, haute école spécialisée) et de l'octroi de contributions fédérales. Pour pouvoir obtenir l'accréditation institutionnelle, les hautes écoles doivent offrir un enseignement, une recherche et des services dans plusieurs disciplines ou domaines d'études.

3.2.3.2 Statut futur de la HEFSM

Le statut de la HEFSM doit, lui aussi, être réexaminé au regard des exigences systémiques du projet de la LAHE, sans perdre de vue la règle fixée expressément par le législateur, selon laquelle la Confédération doit gérer une école de sport (art. 68 Cst.).

Compte tenu de ces prémisses, trois modèles ont été analysés:

- Modèle 1: la HEFSM est une institution dotée d'une personnalité juridique propre, intégrée toutefois dans l'Office fédéral du sport;
- Modèle 2: la HEFSM est une institution de droit public dotée d'une personnalité juridique propre et d'un conseil de l'institut ou de la haute école indépendant;
- Modèle 3: la HEFSM est une unité organisationnelle de l'Office fédéral du sport autonome en matière d'enseignement et de recherche (*statu quo*).

Les modèles 1 et 2 représentent des solutions idéales dans le contexte de la formation, mais ils présentent des inconvénients considérables. Tous deux impliqueraient, en effet, la scission d'une unité qui fonctionne bien. Ils rendraient la gestion du dossier «sport» plus difficile à l'échelon fédéral étant donné que des structures supplémentaires devraient être mises en place. Vu sous l'angle de la politique de la formation, ils n'induiraient aucune amélioration puisque l'autonomie de la Haute école en matière d'enseignement et de recherche est aujourd'hui déjà garantie dans la pratique. En fait, ils auraient l'effet contraire puisqu'ils distendraient le rapport de Haute école avec les dossiers fédéraux de politique du sport. Or, ce rapport constitue une des grandes forces de la formule actuelle.

La scission de l'office fédéral et de la Haute école prêterait par ailleurs les synergies existant dans les domaines de l'exploitation des espaces et des installations, ainsi que des finances, du personnel et de l'informatique. Les relations entre les deux devraient être réglées dans un contrat de prestations qui se traduirait de part et d'autre par des pertes d'efficacité et d'efficacités. Globalement, le modèle institutionnel engendrerait, dans les deux cas de figure, un supplément de coûts estimés (selon une expertise) à 10 millions de francs par année.

En comparaison directe, le statu quo (modèle 3) est supérieur aux modèles (1 et 2), tant du point de vue de la politique du sport et de la formation que du point de vue organisationnel et économique. La formule actuelle permet un développement optimal de la HEFSM dans l'optique du futur espace de l'enseignement supérieur. Comme la HEFSM ne s'occupe, en vertu de la Constitution, que d'une seule discipline, la base légale nécessaire à son accréditation doit être créée dans le présent projet de loi. Pour la HEFSM, le standard applicable est celui de l'accréditation de la future LAHE. Il en va de même pour le droit à l'appellation (Haute école, institut universitaire) qui doit être défini en conformité avec la LAHE.

3.3 Nouveautés

La loi actuelle a fait ses preuves mais, ne correspond plus, à différents égards, à la réalité d'aujourd'hui. La nouvelle loi doit, d'une part, servir à réaménager certaines priorités (encouragement du sport, Jeunesse+Sport) et à clarifier certains points (dopage). Elle doit, d'autre part, se délester de ce qui est dépassé et donner les moyens de gérer de manière ciblée les problèmes et les enjeux actuels.

3.3.1 Pilotage financier

Le pilotage au moyen de contrats de prestations est gage d'une utilisation efficace et efficiente des aides financières de la Confédération. De plus, les aides financières accordées aux fédérations sportives sont subordonnées aux mesures qu'elles prennent en faveur des valeurs du sport.

3.3.2 Dopage et valeurs du sport

Les dispositions pénales en cas de dopage doivent être renforcées. Les sanctions contre les acteurs gravitant autour des athlètes dopés, en particulier, doivent être durcies. Le sportif qui se dope doit être sanctionné, comme le prévoit déjà la loi actuelle, par les fédérations sportives. La pratique a montré que les sanctions des fédérations sont plus efficaces que celles des autorités judiciaires étatiques. Elles sont notamment prononcées et appliquées dans des délais plus courts étant donné que les poursuites pénales des organes étatiques, surtout dans les affaires de dopage ayant une portée internationale, entraînent de très nombreuses complications et prennent, par conséquent, beaucoup de temps. Les sanctions des fédérations ont donc un effet préventif général supérieur aux peines étatiques.

Parallèlement à cela, le projet de loi pose les bases légales de l'agence nationale antidopage, agence qui revêt la forme d'une fondation et qui entrera en fonction le 1^{er} juillet 2008. Il clarifie avant tout la répartition des tâches entre les fédérations sportives (chargées des contrôles) et les autorités fédérales (responsables de la prévention et de la recherche). La lutte antidopage ressort principalement aux fédérations sportives. La Confédération soutient leurs mesures de lutte, assumant ainsi la responsabilité qui lui incombe.

La sportivité repose sur des principes éthiques. Il appartient d'abord aux fédérations sportives de les faire respecter. Dans cette optique, Swiss Olympic et l'Office fédéral du sport ont élaboré une charte éthique. S'appuyant sur le slogan «For the Spirit of Sport», ils demandent aux fédérations et aux clubs de transposer les messages de cette charte éthique dans le terrain. La Confédération joue à cet égard un rôle

subsidaire en ce sens qu'elle s'engage dans l'intérêt public à lutter contre les abus et le harcèlement dans le sport en prenant notamment des mesures contre le dopage, la violence, le racisme, la discrimination et les abus sexuels.

3.3.3 Jeunesse+Sport

Jeunesse+Sport est une *success story*. Le système fait ses preuves depuis 40 ans. Il ne nécessite donc pas grands changements. Jeunesse+Sport est organisé selon le principe de milice et doit notamment son succès à une intégration conséquente des fédérations et des clubs dans l'application du programme.

Le projet de loi innove néanmoins en proposant que J+S soit étendu aux enfants de 5 à 10 ans et qu'il mette en place une offre adaptée spécifiquement à cette tranche d'âge (J+S Kids). Cette offre doit être considérée dans une perspective plus large et contribuer non seulement à augmenter la durée quotidienne d'activité physique des 5 à 10 ans, mais aussi celle des autres tranches d'âge. Une formation polysportive est essentielle pour les 5 à 10 ans si l'on entend favoriser le développement des qualités de coordination à cet âge.

Les enfants pâtissent de plus en plus d'un manque d'activité physique. Ils sont toujours plus nombreux à souffrir de faiblesses posturales, de déficits moteurs ou de surpoids. Ce constat, unanimement reconnu, est corroboré par des études empiriques. Une activité physique régulière adaptée à l'âge et une alimentation saine aident les enfants à grandir en bonne santé et à bien se développer, psychologiquement et socialement. Elles les amènent aussi à développer un rapport sain au sport et à l'activité physique et, partant, à leur propre corps.

La leçon quotidienne d'activité physique et sportive doit devenir une évidence pour les enfants. Cet objectif peut être atteint si l'école et les clubs sportifs travaillent main dans la main. Les offres doivent être variées de manière à toucher tous les enfants. Le projet J+S Kids est un investissement sensé pour l'avenir. Il favorise le développement des aptitudes physiques des jeunes et contribue à renforcer la confiance qu'ils ont en leurs propres capacités. La pratique régulière d'une activité physique améliore la qualité de vie et le bien-être en termes de santé. Cette plus-value se répercute à son tour sur l'évolution des coûts de la santé et des assurances sociales.

Indépendamment de l'organisation de J+S Kids, le projet de loi prévoit que les autorités fédérales continuent d'assumer la responsabilité de la conception et du financement de l'offre de base de Jeunesse+Sport. Les cantons sont par ailleurs libres de développer des offres complémentaires, comme certains d'entre eux le font déjà. Ces offres sont financées exclusivement par les cantons, mais peuvent être organisées à l'enseigne de Jeunesse+Sport.

Compte tenu du succès que rencontre Jeunesse+Sport, le projet de loi prévoit que la Confédération continue à subventionner les offres existantes à hauteur des montants actuels. L'élargissement de l'offre aux enfants de 5 à 10 ans est, selon les estimations actuelles, associé à des coûts supplémentaires se chiffrant à 20,5 millions de francs par année - coûts tout à fait supportables, tant financièrement que socialement, compte tenu des changements d'habitudes que le projet J+S Kids va entraîner dans le comportement des enfants.

3.3.4 Principes applicables à l'éducation physique

Le projet de loi prévoit non seulement que la Confédération définisse des normes de quantité minimales, mais qu'elle édicte aussi des principes qualitatifs pour l'enseignement du sport. Un enseignement de qualité permet un encouragement durable et contribue, puisque c'est là le but final, à former une jeunesse active, performante et en bonne santé. Il convient à cet égard de tenir compte de la révision des dispositions constitutionnelles sur l'éducation (art. 61a ss.). Selon le principal objectif général de ces nouvelles dispositions, la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité de l'espace suisse de formation. La Constitution les oblige donc à collaborer étroitement. Il va donc de soi qu'en matière de sport et d'activité physique, la Confédération légifère en étroite collaboration avec les cantons.

3.3.5 Grandes manifestations sportives

La Confédération doit désormais pouvoir non seulement soutenir de grandes manifestations sportives internationales mais jouer également, le cas échéant, un rôle de coordination dans leur préparation et leur organisation. Ce principe juridique est nécessaire si l'on veut que la Confédération et les cantons puissent convenir de programmes pour réglementer leur collaboration, comme le prévoit l'art. 46, al. 2 Cst. Les expériences réalisées dans le cadre de l'organisation de l'UEFA EURO 2008 ont justement démontré que de ce genre de manifestations ne doivent plus être réalisées qu'en très étroite collaboration entre les pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes) d'une part, et l'organisateur privé d'autre part.

Les grandes manifestations sportives sont une chance pour le pays ou à la région qui les organisent, car elles peuvent avoir des retombées qui vont bien au-delà de l'événement proprement dit. La retransmission mondiale de ces manifestations et la visibilité dans les médias qu'elles donnent aux pays qui les organisent contribuent de manière décisive à forger et à consolider l'image du pays. Les grandes manifestations sportives sont en outre un tremplin pour de nombreuses activités relevant de l'économie, de la politique, de la culture ou du tourisme et contribuent à renforcer l'identité nationale.

3.4 Aspects financiers et mise en oeuvre

Le projet de loi s'appuie sur le catalogue actuel des tâches de la Confédération. Le projet de loi n'entraîne aucune charge supplémentaire pour le budget fédéral, excepté pour ce qui est de l'extension de Jeunesse+Sport aux 5 à 10 ans.

La loi formule différents objectifs d'efficacité. Le financement est un des moyens qui permet de piloter les mesures mises en oeuvre pour atteindre ces objectifs. L'avenir, à cet égard, est aux partenariats. En impliquant des partenaires privés et en constituant des alliances judicieuses pour les programmes d'encouragement du sport et de l'activité physique, il sera même possible d'atteindre les objectifs d'efficacité sans efforts financiers supplémentaires de la Confédération. N'oublions pas que les fédérations sportives suisses sont encore et toujours des organisations de milice et qu'au regard de la part élevée de bénévolat, les fonds publics investis ont un important effet multiplicateur.

Le Conseil fédéral est compétent pour édicter les dispositions d'exécution. Dans certains domaines (cf. art. 31 du projet de loi), essentiellement techniques, une délégation directe au département est prévue. L'application de la loi elle-même est déléguée à l'OFSP dans la mesure où la compétence d'autres services fédéraux n'est pas explicitement engagée. Dans les limites de ses compétences, l'office fédéral va continuer à intensifier sa collaboration avec les cantons, les communes et d'autres partenaires.

3.5 Avenir de la Commission fédérale de sport

Selon les bases juridiques actuelles, la Commission fédérale du sport (CFS) est tenue d'exercer la surveillance sur la HEFSM et Jeunesse+Sport, de proposer le versement de subventions pour l'encouragement de la gymnastique et des sports, de s'assurer que les fonds accordés soient dûment utilisés et de coordonner la recherche en matière de sciences du sport. Elle est en outre l'organe consultatif de la Confédération pour les questions liées à la gymnastique et au sport.

La mise en place d'un office fédéral en 1998 a privé les tâches de la CFS de leur signification. Sa mission de surveillance, en particulier, est devenue obsolète dans la mesure où l'Office fédéral est déjà soumis à la surveillance départementale. Depuis l'intégration de l'ancienne Ecole fédérale de gymnastique et de sport dans l'administration fédérale, une commission dotée des tâches souveraines n'est plus nécessaire. Par conséquent, les tâches de la CFS n'ont plus lieu de figurer dans la loi.

Le Conseil fédéral, le chef de département compétent ou même l'office sont, si besoin est, libres de nommer en tout temps des commissions consultatives. Tel peut être le cas lorsque les connaissances nécessaires à l'étude d'une question précise ne sont pas disponibles en interne ou si la composition équilibrée d'une commission est importante pour conseiller le Conseil fédéral sur des sujets sociaux pertinents. Les développements des prochaines années montreront la nécessité ou non d'une telle commission.

4 Partie spéciale: commentaires des dispositions de la loi

4.1 Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 1 Buts

L'encouragement du sport et de l'activité physique se veut un moyen d'améliorer la santé et les capacités physiques de la population, toutes catégories d'âge confondues. C'est pourquoi la référence au groupe cible de la jeunesse, figurant dans la loi en vigueur, a été supprimée. L'amélioration de la santé et des capacités physiques de la population constitue, dans la législation actuelle déjà, un axe majeur des activités de l'Etat. Cet élément est repris dans la nouvelle loi, mais la notion de «gymnastique» y est remplacée par celle, plus actuelle, d'«activité physique». Par «activité physique», on entend une activité régulière d'intensité modérée visant en premier lieu le maintien et l'amélioration de la santé. L'encouragement général du sport et de l'activité physique vise toutes les catégories d'âge car la pratique d'activités

sportives et physiques offre à tout âge l'opportunité d'améliorer sa santé et de réduire de manière significative les risques de maladie.

Hormis ce nouvel élément, en l'occurrence l'encouragement de l'activité physique, les buts de la loi restent inchangés. Le sport est défini comme une activité régulière, ciblée, impliquant un degré d'activité physique élevé. Il est fondé sur le respect de principes éthiques et de règles consentis concernant le rapport à soi-même, aux autres ainsi qu'à son environnement naturel et social. Il favorise en outre le développement et le maintien d'aptitudes physiques et de capacités intellectuelles et mentales.

Le sport n'est pas un but en soi, mais un moyen d'atteindre des objectifs de politique sociale. Les offres d'activités sportives et physiques ne touchent pas seulement la population indigène, mais peuvent contribuer aussi largement à l'intégration de la population résidante étrangère.

L'art. 1 décrit les quatre grands axes autour desquels s'articulent les principales tâches des pouvoirs publics. Ceux-ci sont assortis d'objectifs d'efficacité.

La let. a définit l'objectif d'efficacité pour l'encouragement général du sport et de l'activité physique. On entend par là l'ensemble des mesures qui permettent de réunir des conditions favorables à la pratique du sport et de l'activité physique et qui ancrent l'importance de la régularité de cette pratique dans la société. Ces mesures s'adressent à l'ensemble de la population, c.-à-d. à toutes les catégories d'âge et à tous les niveaux de performance. L'objectif est d'augmenter l'activité physique et sportive de la population suisse.

La let. b décrit l'objectif d'efficacité pour la valorisation de la place du sport dans la formation. Par «formation dans et par le sport», on entend le développement d'aptitudes et de capacités physiques et mentales, qui intègre aussi l'éducation à l'action sociale, régie par des valeurs, des normes et des objectifs. La formation dans et par le sport contribue au développement personnel, à l'intégration et à la cohésion sociales.

La let. c définit l'objectif d'efficacité pour l'encouragement du sport d'élite et de la relève dans le sport de performance. Cette dernière se caractérise principalement par un entraînement régulier, planifié et ciblé. La finalité des activités déployées dans ce contexte est double: accéder au sport d'élite et s'y imposer. Le sport d'élite est un sous-ensemble du sport. Il se caractérise par une compétitivité marquée, par la recherche de performances maximales et par une mise en perspective internationale des performances dans le cadre des championnats d'Europe et du monde ou des Jeux olympiques.

La let. d enfin définit l'objectif d'efficacité pour le respect des valeurs du sport. Encourager ces valeurs revient à transmettre des valeurs éthiques et à intervenir systématiquement contre les abus et le harcèlement. Leur respect doit permettre au sport d'exercer son effet éducatif et son rôle de modèle.

Art. 2 Collaboration avec les cantons, les communes et le secteur privé

L'encouragement du sport et de l'activité physique intervient à tous les échelons étatiques. Comme il s'agit d'une tâche publique subsidiaire, elle nécessite impérativement une étroite collaboration entre les instances étatiques

(Confédération, cantons et communes) et les organisations sportives privées. La loi fonde sur ce credo les mesures qui seront prises à l'avenir pour encourager le sport et l'activité physique. Elle vise, pour ce qui concerne la collaboration de la Confédération avec les cantons, à intégrer la transparence et le désenchevêtrement des tâches voulus par la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Le Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse du 30 novembre 2000 relève la nécessité et la pertinence de «nouveaux partenariats» en matière d'encouragement du sport. La disposition proposée vise donc aussi directement au développement de nouvelles formes de collaboration (plateformes communes, organisations communes chargées de l'exécution de tâches spécifiques) entre l'Etat et le secteur privé.

A l'al. 1, l'exécution de la loi est présentée explicitement comme la tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes, la deuxième phrase précisant toutefois que les cantons et les communes ont tous deux leurs propres programmes d'encouragement.

L'al. 2 fait de l'encouragement de la Confédération une activité subsidiaire à l'engagement des fédérations sportives, des clubs et d'autres milieux intéressés, dont les organisateurs de manifestations sportives orientées vers le profit. La Confédération prend l'engagement de collaborer avec les fédérations sportives suisses.

Art. 3 Formes d'encouragement

On entend par encouragement général du sport et de l'activité physique l'ensemble des mesures qui permettent de réunir des conditions favorables à la pratique du sport et de l'activité physique et de sensibiliser la société à l'importance de la régularité de cette pratique. L'art. 3 prévoit ainsi explicitement que toutes les mesures de la Confédération – y compris celles relevant du sport de performance – ont pour finalité ultime de faire bouger l'ensemble de la population suisse.

4.2 Chapitre 2 Encouragement du sport et de l'activité physique

4.2.1 Section 1 Encouragement général

Art. 4 Programmes et projets

L'activité d'encouragement de la Confédération s'exerce principalement à travers un soutien direct à des programmes et des projets. Le droit en vigueur autorise déjà ce soutien. La formulation de l'art. 10, al. 2 de la loi en vigueur, sur lequel est fondé l'encouragement du sport par la Confédération, est toutefois trop générale et ne répond par conséquent plus aux exigences du principe constitutionnel de la légalité. Aussi convient-il de reformuler de quelle manière les programmes et les projets peuvent être soutenus.

Ce soutien est d'abord d'ordre financier, mais la Confédération peut aussi lancer elle-même des programmes et des projets. Toutes les catégories d'âge sont explicitement

visées, ce qui permettra de faire face avec souplesse aux nouveaux problèmes. Il n'est souvent pas possible de toucher directement le public des adultes ou celui des aînés. Le financement de programmes et de projets donne donc la possibilité d'interpeller directement des groupes cibles bien définis et de prolonger des offres à long terme en cas de demande.

L'al. 1 donne à la Confédération la possibilité de lancer ses propres programmes, sa tâche première consistant cependant à encourager et à coordonner les initiatives de tiers. Cette disposition lui permet en outre, en relation avec l'art. 27, de garantir le financement de programmes et de projets sur plusieurs années via des contrats de prestations et de favoriser ainsi une planification et un maintien des offres à long terme.

L'al. 2 précise que les prestations de soutien de la Confédération peuvent être de nature financière ou prendre la forme de prestations en nature. Par prestations en nature, on entend – outre les travaux préliminaires de type conceptuel et l'apport de ressources humaines – la mise à disposition par l'OFSP de matériel et d'installations.

Art. 5 Soutien des fédérations sportives

L'al. 1 dispose que la Confédération soutient l'organisation faîtière des fédérations sportives suisses (dénommée aujourd'hui Swiss Olympic Association). Ce soutien est déjà prévu dans la loi en vigueur. Il doit pouvoir être élargi à d'autres fédérations sportives nationales ou internationales non affiliées à Swiss Olympic, pour autant que cet élargissement serve les mesures d'encouragement du sport prises par la Confédération.

Al. 2: les fédérations sportives sont des partenaires importants de la Confédération en matière d'encouragement du sport, étant donné que celui-ci se pratique surtout au sein des nombreux clubs sportifs que compte notre pays. En habilitant la Confédération à conclure des contrats de prestations, la nouvelle loi lui permet de donner une assise à cette collaboration et lui fournit un instrument pour accomplir ses tâches et les adapter périodiquement aux nouvelles exigences. Les contrats de prestations sont aujourd'hui un mode de collaboration courant entre les pouvoirs publics et les partenaires qu'ils cofinancent. Ils obligent les partenaires privés à rentabiliser les fonds qui leur sont alloués et à assumer eux-mêmes un certain risque commercial.

A la fin de 2006, la Confédération, représentée par le DDPS, a conclu avec Swiss Olympic un contrat de coopération, qui a servi de base à la signature d'un contrat de prestations modifiable annuellement. Cet accord règle la collaboration des deux partenaires et garantit une utilisation efficace des ressources.

En complément du soutien concret que représentent les subventions – soutien qui devrait rester exceptionnel à l'égard des fédérations sportives internationales – obligation est faite à la Confédération, à l'al. 3, de créer de bonnes conditions-cadres pour les fédérations internationales. Cette obligation découle principalement de l'impact qu'exerce la présence de fédérations sportives internationales sur l'économie et l'image de la Suisse en tant que pays hôte.

Art. 6 Installations sportives d'importance nationale

Toute activité sportive nécessite des infrastructures adaptées. Cette exigence a amené la Confédération, en vertu de la loi actuelle déjà, à soutenir la construction d'installations sportives lorsque celles-ci servent à la formation sportive. Ce principe vaut tant pour le sport de masse que pour sport d'élite. Les installations sportives sont essentielles pour l'encouragement du sport et de l'activité physique.

Selon une nouvelle étude (Rütter+Partner 2007), on recense en Suisse plus de 36'000 installations sportives qui emploient près de 19'000 personnes et génèrent une valeur ajoutée de 1,9 milliard de francs, ce qui représente une contribution de 0,4% au produit intérieur brut. Au vu de l'importance de ces installations sportives, il est dans l'intérêt de la Confédération d'assumer des tâches de coordination. De nouvelles installations sportives peuvent être réalisées moyennant un investissement relativement modeste des pouvoirs publics. Leur réalisation s'effectue en partenariat avec le secteur privé, les cantons et les communes, ce qui correspond à la philosophie de base de l'encouragement du sport: renforcer l'engagement privé.

Néanmoins, la construction et l'exploitation des installations sportives ne sont, en règle générale, pas rentables selon les critères de l'économie de marché. Les subventions publiques contribuent donc à créer un cadre structurel favorable à la pratique de l'activité physique et du sport en Suisse. Les aides accordées par la Confédération sur la base de la Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN) permettent aussi en fin de compte d'harmoniser la planification et la construction de nouvelles installations avec les intérêts de l'aménagement du territoire. Selon l'al. 1, la Confédération veille à planifier et à coordonner les installations sportives à l'échelle nationale. De plus, - comme le prévoit déjà la loi actuelle - elle doit pouvoir allouer des aides financières pour la construction de projets importants (al. 2).

Sur la base de la CISIN, le Parlement a approuvé en 1998, en 2000 et en 2007 des crédits totalisant 94 millions de francs au titre d'aides financières à la construction d'installations sportives d'importance nationale choisies. La CISIN profite non seulement aux fédérations sportives nationales, mais aussi aux clubs et aux autres acteurs qui œuvrent en faveur du sport de masse et de l'activité physique à l'échelle locale et régionale. Malgré les progrès réalisés ces dernières années, le parc des installations sportives d'importance nationale présente encore des lacunes et il est vraisemblable que l'évolution de la société, de la technique et du sport génèrent de nouveaux besoins à l'avenir. Il est donc nécessaire que la Confédération continue à s'engager sur ce plan.

4.2.2 Section 2 Jeunesse+Sport

Art. 7 Programme

Le but et les objectifs de Jeunesse+Sport ont déjà été commentés plus haut, au chiffre 2.2.3. L'al. 1 définit Jeunesse+Sport comme un programme de la Confédération. La principale modification par rapport à la loi en vigueur concerne l'abaissement de l'âge à cinq ans.

L'al. 2 explique le but poursuivi par Jeunesse+Sport: selon des études scientifiques, les offres sportives, lorsqu'elles sont adaptées à l'âge de leurs destinataires, ne favorisent pas seulement le développement moteur, mais également le développement cognitif, émotionnel et social.

La principale modification par rapport à la loi en vigueur est formulée dans l'al. 3. Elle prévoit que les enfants puissent, à partir de l'année de leurs cinq ans, participer à des cours Jeunesse+Sport. L'extension du programme aux 5-10 ans répond à une nécessité de santé publique et de politique sociale, qui se couple à la scolarisation plus précoce des enfants. La petite enfance est particulièrement propice à l'assimilation de comportements et de valeurs pour la vie future.

Art. 8 Collaboration

L'al. 1 tient compte du fait que Jeunesse+Sport a besoin de la participation des cantons, des communes et des organisations privées pour fonctionner. La collaboration avec ces partenaires est essentielle et exemplaire, car ils contribuent largement à la réalisation du programme Jeunesse+Sport.

L'al. 2 dispose – comme le fait déjà la loi en vigueur – que les cantons organisent leurs autorités de manière à ce que Jeunesse+Sport puisse fonctionner efficacement. Cette organisation exige une expérience pratique et une bonne connaissance du contexte local, raison pour laquelle il ressortit aux cantons de définir les détails de l'organisation. En cas de besoin, les cantons peuvent notamment exploiter les possibilités offertes par une collaboration intercantonale.

Art. 9 Offre de base

L'al. 1 prévoit que la Confédération propose une offre de base comprenant, à l'image de ce qui existe aujourd'hui, des cours et des camps ouverts aux enfants et aux adolescents, ainsi qu'un soutien spécifique de la relève dans le sport de performance. Cette offre doit, quantitativement parlant, correspondre à celle prévue dans la législation actuelle.

L'al. 2 charge le Conseil fédéral de définir l'offre de base, les critères de reconnaissance des disciplines sportives et des prestataires proposant des cours et des camps, ainsi que les critères applicables au soutien de la relève dans le sport de performance.

L'al. 3 donne aux cantons la possibilité de compléter l'offre de base de la Confédération en proposant, par exemple, des offres dans le cadre du sport scolaire facultatif.

Art. 10 Formation des cadres

La réglementation actuelle établit une distinction entre cadres, moniteurs et moniteurs de degré supérieur et définit des modalités différentes pour leurs formations respectives. Dans la nouvelle loi, cette distinction est supprimée au profit d'un terme générique («cadres») et une formulation plus simple est adoptée pour ce qui concerne la formation.

L'al. 1 dispose que la formation des cadres est du ressort de la Confédération et des cantons. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les fédérations doivent pouvoir également y être associées. Les organisations privées visées ici sont surtout les fédérations sportives qui proposent, dans leur discipline sportive respective, une formation clairement structurée et répondant à des exigences de qualité élevées dans leur discipline sportive.

Al. 2: une supervision centrale de la formation, par la Confédération, est indispensable pour assurer une qualité uniforme.

Enfin, l'al. 3 attribue au Conseil fédéral la compétence de définir les conditions de participation à la formation des cadres. Celui-ci définit aussi les conditions de retrait des reconnaissances.

Art. 11 Prestations de la Confédération

Outre son offre de base, la Confédération finance ses propres offres de formation des cadres. Elle alloue par ailleurs des subventions aux offres de formation des cadres proposées par les cantons et par d'autres organisations, ce qui lui permet d'influencer l'organisation de Jeunesse+Sport dans des secteurs essentiels.

Enfin, selon l'al. 2, la Confédération peut continuer de prêter du matériel contre une participation aux frais. Cette mesure est sensée si l'on veut que les enfants et les adolescents issus de familles moins bien loties financièrement puissent aussi avoir accès à toutes les disciplines sportives. Il est impératif que les intéressés disposent du matériel adéquat, en particulier dans les disciplines exigeant des mesures de sécurité accrues. Suite à la modification des conditions de participation, la responsabilité civile obligatoire, l'examen médical gratuit ainsi que la garantie de réductions sur les transports sont supprimés, la Confédération ayant renoncé depuis longtemps à fournir ces prestations pour cause de restrictions budgétaires.

4.2.3 Chapitre 3 Formation

4.2.3.1 Section 1: Sport à l'école

Art. 12 Encouragement des possibilités d'activité physique et sportive

L'al. 1 exige des cantons qu'ils veillent à l'existence de possibilités d'activité physique et sportive suffisantes dans le cadre scolaire, sans prescrire toutefois les modalités de cet encouragement. Les mesures prises à cet effet relèvent de la souveraineté des cantons. La deuxième phrase reprend l'obligation faite aux cantons dans la législation actuelle de veiller à ce que les écoles disposent des installations et équipements nécessaires à l'éducation physique.

L'al. 2 dispose que l'éducation physique est obligatoire, ce qui est déjà le cas selon le droit en vigueur. Dans un souci de clarté, la formulation proposée inclut le sport dans les écoles professionnelles, qui faisait jusqu'ici l'objet d'une disposition séparée. Par contre, elle fait l'impasse sur les écoles normales et les cours supérieurs de formation pédagogique, qui ont disparu du paysage de la formation.

L'al. 3 donne au Conseil fédéral la compétence de définir le nombre minimal de leçons hebdomadaires et d'établir des principes qualitatifs. Il le fera d'entente avec les cantons et en collaboration avec eux. Comme dans le droit en vigueur déjà, la nouvelle loi renonce à prescrire le nombre de leçons d'éducation physique obligatoires, car celui-ci ne peut être fixé à titre définitif pour les années et décennies à venir. Le nombre de leçons obligatoire dépend des besoins propres à chaque âge et des habitudes des enfants et des adolescents en matière d'activité physique, aussi doit-il pouvoir être adapté selon les circonstances.

Art. 13 Formation et formation continue des enseignants

L'al. 1 reprend en grande partie le texte de la loi en vigueur. Il donne la possibilité à la Confédération de soutenir et de coordonner de manière ciblée la formation et la formation continue des enseignants. Cette disposition correspond au mandat qui lui est conféré par l'art. 68, al. 1 Cst., à savoir encourager le sport et en particulier la formation au sport. La Confédération collaborera à cet égard avec les organisations spécialisées compétentes des cantons afin d'assurer une qualité élevée dans l'espace suisse de formation.

La possibilité prévue à l'al. 2 de définir des standards qualitatifs et quantitatifs minimaux pour la formation des enseignants donnant les cours d'éducation physique correspond également au droit en vigueur. La qualité de la formation des enseignants est un élément central de la mise en œuvre de possibilités d'activité physique et sportive quotidienne dans le cadre scolaire.

Art. 14 Rapports

Il est indiqué de mettre en place – en collaboration avec les cantons – un monitoring de la formation dans le domaine du sport, dans l'esprit de l'art. 61a Cst., raison pour laquelle l'obligation de rapport inscrite dans loi en vigueur est maintenue. Comme la Confédération soutient, dans le cadre de l'appui qu'elle accorde aux écoles professionnelles, la construction des installations et des équipements nécessaires à l'éducation physique, des rapports sont prévus dans ce domaine également.

4.2.3.2 Section 2: Haute école

Art. 15

L'al. 1 dispose que la Confédération gère une haute école (Haute Ecole fédérale de sport de Macolin; HEFSM). Son affectation à l'Office fédéral découle de l'art. 25 de la loi. Conformément à la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées, le mandat de cette haute école consiste en recherche, enseignement et fourniture de prestations, ainsi qu'en formation et formation continue au degré tertiaire – lesquelles incluent les offres de la haute école dans le domaine de la formation des entraîneurs. Le mandat confié au Conseil fédéral de réglementer l'accréditation de la HEFSM garantit que ses formations soient conformes au modèle de Bologne. Cette solution respecte les dispositions constitutionnelles et elle va dans le sens des travaux actuels de réorganisation du paysage suisse de la formation.

L'al. 2 charge la Confédération de soutenir des projets de recherche en sciences du sport. Cet alinéa reprend la législation en vigueur. Conformément aux directives du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER), il garantit, à travers l'actualisation quadriennale des programmes de recherche (période actuelle : 2008-2011), une adéquation entre les priorités politiques et les grands axes thématiques des sujets de recherche dans le domaine du sport. L'essentiel des fonds est versé à des institutions cantonales et privées (principalement des hautes écoles).

L'al. 3 donne au Conseil fédéral la compétence de réglementer l'accès aux études, ce qui permet de tenir compte du fait que seul un nombre limité de places de formation est disponible.

4.2.4 Chapitre 3 Sport de performance

Art. 16 Mesures

Les principales dispositions concernant l'encouragement du sport de performance par l'Etat figurent aux alinéas 1 et 2 de cet article. Le droit en vigueur ne contient pas de dispositions explicites sur le sport d'élite et la relève dans le sport de performance, mais il prévoit déjà diverses mesures de soutien en faveur des athlètes suisses de haut niveau – les prestations de soutien n'étant toutefois pas versées directement aux sportifs, mais à leurs fédérations respectives. Cette compétence est la traduction implicite de diverses compétences spécifiques telles que la création d'un institut des sciences du sport, la direction de Jeunesse+Sport, le soutien des fédérations de gymnastique et de sport ainsi que les tâches générales de l'Office fédéral du sport.

La Confédération finance, avec le soutien de Swiss Olympic Association, un centre national d'entraînement qui encourage le sport d'élite et la relève dans le sport de performance par le biais de prestations logistiques et techniques. Ce centre repose sur trois entités complémentaires: les infrastructures et les prestations mises à disposition à Macolin et à Tenero, les prestations du domaine Sciences du sport et médecine du sport et la formation des entraîneurs de la HEFSM. D'autres mesures de soutien encore sont fournies dans le cadre de l'école de recrues et des cours de répétition pour sportifs d'élite.

Les bases juridiques qui réglementent actuellement les prestations de soutien de la Confédération ne répondent plus totalement aux exigences du principe constitutionnel de la légalité. Par conséquent, une base légale claire doit être donnée à l'activité d'encouragement de la Confédération. Cette activité porte d'une part sur le sport d'élite et, d'autre part, sur la relève dans le sport de performance à titre de pré-investissement dans des carrières potentielles au plus haut niveau.

A l'avenir, les mesures d'encouragement devront être précisées et coordonnées d'entente avec le sport privé, à l'intérieur de champs d'action et de domaines de performance définis, avec spécification des contenus, des structures et du cadre financier: c'est que met en évidence l'énumération de l'al. 2. On prend ainsi en considération le fait que toutes les nations qui participent à des compétitions internationales connaissent, sans exception aucune, une forme de soutien étatique plus ou moins importante.

Art. 17 Manifestations sportives internationales

Auparavant, la Confédération soutenait l'organisation de championnats du monde et de championnats d'Europe en Suisse en accordant des garanties de déficit. Depuis une révision législative datant de 1995, elle peut aussi accorder des contributions au financement des grandes manifestations sportives internationales. La procédure d'octroi de ces contributions se déroule d'entente avec Swiss Olympic Association. Selon le nouveau projet de loi, la Confédération pourra désormais aussi subventionner des conférences et des congrès, à condition que leurs buts soient conformes à l'esprit de ladite loi. Cette mesure s'impose car depuis la promulgation de la loi actuelle, le réseautage international et la diffusion des connaissances se sont considérablement intensifiés. En outre, ce soutien accru peut renforcer l'attrait de la Suisse en tant que lieu d'implantation pour les nouvelles organisations sportives internationales. Aujourd'hui déjà, une trentaine de fédérations sportives internationales (FIFA, UEFA, FIS, etc.) et une vingtaine d'organisations sportives (dont le CIO) ont leur siège en Suisse.

Selon le droit en vigueur, la Confédération subordonne le soutien qu'elle accorde aux manifestations sportives à une participation au moins deux fois plus élevée des cantons. Pour les manifestations sportives «ordinaires» d'envergure européenne ou mondiale, cette règle est judicieuse. Ce qui est nouveau, c'est que le projet de loi n'exige plus des cantons une participation minimale, mais une participation appropriée – sans rien changer au principe selon lequel la participation des cantons aux coûts doit être deux fois plus élevée. Les critères de versement des contributions fédérales seront fixés par voie d'ordonnance, de même que les cas dans lesquels une autre clé de répartition sera éventuellement appliquée. Il n'est pas exclu, en effet, que le soutien de certaines manifestations réponde à un intérêt national et que par conséquent, ces événements doivent avoir lieu même sans participation correspondante d'un canton hôte. En règle générale toutefois, la Confédération continuera à ne soutenir aucune manifestation à moins d'une participation cantonale substantielle.

L'organisation de manifestations sportives spéciales (telles que l'UEFA EURO 08, la candidature de Sion aux Jeux olympiques, le CM de ski 2003 de la FIS à Saint-Moritz) requiert de la Confédération un soutien important en termes de coordination, voire parfois de promotion, qui peut s'étendre du dépôt de la candidature aux mesures d'accompagnement liées à la manifestation, notamment en matière de sécurité et d'infrastructures. L'al. 2 crée la base légale de l'engagement de la Confédération à cet égard. L'intégration dans la loi de la compétence de coordination permet de déclarer la préparation et la réalisation d'une manifestation comme tâche commune de la Confédération et des cantons, conformément à l'art. 46, al. 2 Cst.

4.2.5 Chapitre 5 Respect des valeurs du sport

4.2.5.1 Section 1 Mesures générales

Art. 18

L'inscription de cette tâche dans la loi constitue une nouveauté (voir aussi le point 3.3.2). La Confédération doit disposer de moyens et de ressources pour, si nécessaire, agir de manière souple et rapide dans l'intérêt public, notamment via le financement ciblé de programmes et de projets.

A l'al. 1, la Confédération prend clairement position contre les abus commis dans le sport et se donne pour mission de combattre le harcèlement. Comme le montre la lutte contre les débordements de violence lors des matches de football (adaptation de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sécurité interne [LMSI] dans le cadre de la lutte contre la violence lors des manifestations sportives¹), elle ne le fait pas forcément dans le cadre de sa mission d'encouragement du sport.

Les fédérations sportives ainsi que les communes et les cantons sont associés à cette mission. La lutte contre le harcèlement dans le sport n'incombe pas uniquement à la Confédération. Afin de renforcer le respect des valeurs du sport, l'octroi d'aides financières aux fédérations sportives est subordonné à leur engagement en la matière.

L'al. 2 donne des exemples de comportements abusifs. Simultanément, il habilite la Confédération à soutenir – moralement, financièrement et par des prestations en nature – des mesures visant à combattre ces comportements.

L'al. 3 donne à la Confédération la possibilité, outre de soutenir des mesures, de mettre en œuvre elle-même des programmes et des projets de prévention. Elle a déjà fait usage de cette possibilité, le droit en vigueur lui en donnant implicitement la compétence. Désormais, cette compétence est explicite.

4.2.5.2 Section 2 Mesures contre le dopage

Art. 19 Principe

Al. 1: Alors que la loi en vigueur énumère les mesures de lutte contre le dopage de la Confédération de façon exhaustive, les mesures énumérées dans le projet proposé ont valeur d'exemple. Quant à l'expression générique de «prévention du dopage», elle n'est plus utilisée, car il se peut aussi que des mesures non préventives méritent d'être encouragées. L'actuel art. 11e qui régit le financement des contrôles antidopage réalisés par l'Association olympique suisse (Swiss Olympic) et les exigences minimales auxquelles ces contrôles et leur surveillance doivent répondre, peut être abrogé purement et simplement étant donné que les organes de contrôle de Swiss Olympic ont obtenu la certification ISO. L'art. 32 crée une base permettant d'exiger la restitution des aides financières lorsque les clubs et les fédérations ne

¹ RS 120; message dans FF 2005 5285

remplissent pas ou pas suffisamment leurs obligations en matière de lutte contre le dopage.

Depuis 1993, la lutte contre le dopage en Suisse repose sur trois piliers: contrôles/sanctions sous la responsabilité de Swiss Olympic, information/prévention et recherche sous la responsabilité de l'OFSP. Les partenaires de la lutte contre le dopage en Suisse sont, comme on le voit, deux organisations séparées. Elles assument leur tâche conjointement sous la forme d'une collaboration réglementée contractuellement. Ces dernières années, il s'est avéré au niveau international que le moyen le plus efficace et le plus adéquat pour lutter contre le dopage consiste à confier cette mission à des agences nationales indépendantes. Forts de cette constatation, l'Office fédéral du sport et Swiss Olympic ont renforcé encore leur collaboration. Le 5 mai 2008 a vu la fondation d'une institution indépendante, Antidopage Suisse (ADS), qui réunit désormais les tâches assumées précédemment par Swiss Olympic et l'OFSP. La dernière phrase de l'al. 1 crée la base légale nécessaire pour confier l'exécution des mesures fédérales de lutte contre le dopage à un organisme indépendant.

Al. 2: La limitation de la disponibilité des produits dopants par les pouvoirs publics est un objectif majeur aussi bien de la Convention du Conseil de l'Europe (art. 4) que de la Convention de l'UNESCO (art. 8). La formulation de cet alinéa se veut générale, de manière à ce que des mesures adaptées à chaque situation et à chaque besoin puissent être prises – par exemple la constitution d'un groupe de travail interdépartemental chargé de coordonner les mesures de lutte contre le dopage à l'échelle nationale, ou le renforcement de la soumission à ordonnance de certains médicaments et substances, tels que les anabolisants, les hormones de croissance ou l'EPO. Les mesures en question devraient être régies par une nouvelle ordonnance ou par l'adaptation des ordonnances existantes relatives aux substances thérapeutiques. Toutefois, il faut tenir compte du fait que la législation sur les produits thérapeutiques a pour vocation première la sécurité des médicaments et non la lutte contre les abus.

Al. 3: Cette disposition correspond pour l'essentiel au droit en vigueur. Les produits et les méthodes de dopage interdites doivent être énumérés, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, dans une ordonnance du DDPS. Cette ordonnance complète la disposition pénale figurant à l'art. 20 du projet, en prescrivant les moyens et les méthodes passibles de poursuites pénales.

Les listes qui figurent actuellement en annexe de l'ordonnance sur les produits dopants recourent celles de la Convention du Conseil de l'Europe contre le dopage et de l'Agence mondiale antidopage. Désormais, vu l'importance qu'ils ont prise sur le terrain et compte tenu des tendances qui se dégagent des législations antidopage d'autres pays, les anabolisants, l'EPO et l'hormone de croissance devront figurer sur la liste des produits faisant l'objet de poursuites pénales; parmi les méthodes de dopage punissables, il faut notamment citer l'amélioration artificielle du transport d'oxygène (dopage sanguin notamment) et le dopage génétique.

Art. 20 Contrôles antidopage

Aujourd'hui, les contrôles antidopage du sport de droit privé reposent sur une déclaration de consentement libre et éclairé du sportif. Cette pratique n'est pas irréprochable du point de vue juridique dans la mesure où le défaut de consentement peut entraîner pour le sportif soit son exclusion de la manifestation soit la perte de sa licence. Il devient donc difficile de considérer ledit consentement éclairé comme libre, ce qui s'avère problématique du point de vue de la liberté individuelle. L'introduction d'une base claire dans la loi permet de restreindre le droit fondamental de la liberté individuelle, et supprime du même coup les doutes sur la recevabilité de la déclaration de consentement.

Art. 21 Dispositions pénales

La loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports en vigueur contient trois articles de nature pénale: les art. 11c, 11d et 11f. Ceux-ci visent avant tout à sanctionner l'entourage des sportifs, la consommation de produits dopants et l'utilisation de méthodes de dopage par les sportifs eux-mêmes n'étant pas passibles de poursuites. L'idée qui sous-tend les normes pénales antidopage actuelles, à savoir décriminaliser les sportifs en attribuant prioritairement la compétence de sanction à leurs fédérations, et en sanctionnant l'entourage des sportifs en second lieu, est maintenue. Le choix de cette approche repose sur l'expérience : celle-ci montre en effet que les sanctions infligées par le sport lui-même sont plus dissuasives que les menaces de poursuites pénales émanant de l'Etat.

La grande majorité des pays partagent ce point de vue. La punition des sportifs par l'Etat rallongerait la procédure et, dans les affaires de portée internationale, entraînerait des complications considérables, l'Etat se retrouvant en fin de compte investi d'une nouvelle tâche qui n'aurait pas les effets escomptés.

En sanctionnant l'entourage, on entrave autant que possible l'accès du sportif aux produits dopants et l'utilisation de méthodes de dopage. Les procédures contre des tiers qui fournissent les sportifs en substances dopantes ne peuvent être menées qu'exceptionnellement par les organes compétents des fédérations sportives. En l'occurrence, une instruction pénale s'impose.

Les normes pénales antidopage en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2002 présentent des faiblesses en termes d'application du droit. Elles posent en effet plusieurs problèmes d'interprétation («sport de compétition réglementé», «à des fins de dopage»); de plus, elles sont lacunaires. Aucune personne issue de l'entourage des sportifs n'a encore été condamnée à ce jour. La présente proposition permet de remédier à ces insuffisances.

L'al. 1 décrit divers types de comportements punissables. La liste existante est complétée par de nouveaux éléments: acquisition, exportation, transit, mise sur le marché et détention en quantité non négligeable. La possession de produits dopants en faible quantité reste non punissable pour ne pas exposer les sportifs qui se dopent à une action publique en justice. La consommation de substances dopantes ou l'utilisation de méthodes de dopage par le sportif reste par conséquent non punissable. L'adaptation du droit pénal accessoire au nouveau système de sanction du Code pénal nécessite d'adapter les peines prévues par la législation en vigueur.

Désormais, une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire sont prévues. Cette solution laisse une grande marge de manœuvre au juge pour fixer aussi bien la peine privative de liberté que la peine pécuniaire.

La nouvelle réglementation des peines encourues en cas de dopage opère une distinction entre les cas graves et les cas bénins. Pour les cas graves visés aux al. 2 et 3, une peine privative de liberté de cinq ans au maximum, obligatoirement assortie d'une peine pécuniaire, est prévue.

L'al. 4 donne au Conseil fédéral la compétence de définir le caractère négligeable de la détention visée à l'al. 1. L'ordonnance décrira plus précisément à partir de quel seuil la quantité de substances trouvée chez une personne ne peut plus être considérée comme négligeable.

Art. 22 Poursuite pénale

Al. 1: Le délit de dopage continue de relever de la juridiction cantonale. La pratique actuelle révèle, il est vrai, que les autorités cantonales de poursuite pénale et les autorités judiciaires cantonales hésitent beaucoup à poursuivre les abus en matière de dopage. Cette réticence est liée surtout aux difficultés d'interprétation posées par les dispositions juridiques actuelles. La nouvelle loi donne désormais la possibilité aux autorités cantonales de poursuite pénale de recourir aux organes exécutifs des fédérations sportives compétents en matière de lutte contre le dopage et à leurs connaissances spécifiques pour mener l'enquête.

L'al. 2 oblige l'organe de contrôle (Antidopage Suisse), qui est responsable des mesures de lutte contre le dopage définies dans le droit des fédérations, à dénoncer les cas dans lesquels l'usage de produits dopants ou de méthodes de dopage est prouvé.

Art. 23 Information

Grâce à l'obligation d'informer qui est faite aux autorités cantonales de poursuite pénale, Antidopage Suisse peut obtenir des informations importantes permettant de renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage.

Art.24 Echange d'informations à l'échelle internationale

Conformément à la législation fédérale sur la protection des données révisée, l'échange de données personnelles particulièrement dignes de protection n'est autorisé que si l'agence suisse de lutte contre le dopage (Antidopage Suisse) conclut avec d'autres agences nationales et internationales un contrat régissant la protection des données échangées ou si elle peut s'appuyer sur une autorisation légale.

Les résultats des contrôles antidopage sont des données personnelles particulièrement dignes de protection. Pour être efficace, la lutte contre le dopage nécessite une coordination entre les services de lutte contre le dopage, coordination qui va forcément de pair avec un échange de données. La présente base juridique donne à l'agence nationale de lutte contre le dopage la compétence d'échanger ces données avec des services de lutte contre le dopage étrangers ou internationaux

reconnus. Sont réputés reconnus uniquement les services de lutte contre le dopage officiellement désignés comme tels par les Etats.

4.3 Chapitre 6: Organisation et financement

4.3.1 Section 1 Organisation

Art. 25 Office fédéral du sport

Le transfert de l'école de sport de Macolin dans un office fédéral a donné au sport et à l'encouragement du sport de nombreuses impulsions positives. Avantage de ce mode d'organisation: « l'unité » de Macolin. En effet, à Macolin, la formation et la recherche, l'encouragement du sport et la politique du sport œuvrent de concert au sein d'une seule et même organisation. Cette solution intégrée, régulièrement citée en exemple à l'étranger, séduit par sa proximité avec les réalités du terrain. Elle a permis de tisser des liens pragmatiques entre science, recherche, développement, conseil, réalisation de programmes, infrastructures pour les entraînements et pilotage de la politique du sport. La Confédération parle ainsi d'une seule voix lorsqu'elle s'adresse à ses différents interlocuteurs (cantons, fédérations sportives et institutions de formation).

L'OFSPPO continuera à être géré selon le modèle GMEB. Il accomplit des tâches d'exécution classiques, fournit des prestations d'exploitation spécifiques au sport et dirige une haute école, comme cela ressort de l'al. 1, qui reprend largement le droit en vigueur. Cet alinéa précise que d'autres offices fédéraux peuvent se voir confier des tâches relevant du champ d'application de la loi.

En vertu de l'al. 2, le Conseil fédéral doit tenir compte, dans l'organisation de l'OFSPPO, des tâches assumées par la haute école. La HEFSM doit disposer d'une marge d'autonomie dans les domaines de l'enseignement, de la recherche et des prestations afin de satisfaire aux exigences de la législation fédérale régissant le nouveau paysage suisse des hautes écoles.

Art. 26 Participations et organisations spécifiques

Pour atteindre les objectifs fixés par la loi, La Confédération doit pouvoir collaborer sous de multiples formes avec des partenaires d'horizons divers. Cette collaboration est déjà effective aujourd'hui dans les différents secteurs de l'encouragement du sport et de l'activité physique. Au-delà de cette collaboration, la Confédération doit pouvoir participer à des organisations privées ou publiques et créer elle-même des organisations – par exemple une fondation, comme celle qui a été créée dans le domaine des activités à risques (Safety in adventures). La participation de la Confédération à une fondation de droit privé ou à d'autres structures collectives de droit privé ainsi que la délégation de tâches administratives à des tiers nécessitent une base légale. Cela vaut aussi pour l'exécution de tâches fédérales par des tiers, lesquelles sont inscrites dans les dispositions de droit matériel (art. 19, al. 1 par exemple).

4.3.2 Section 2 Financement

Art. 27 Financement de programmes et de projets

L'OFSPPO est aujourd'hui géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Chaque groupe de produits dispose de sa propre enveloppe budgétaire.

L'importance des programmes et des projets dans le domaine du sport ne cesse de croître. Certains d'entre eux sont déjà financés selon des critères particuliers. Dans certains secteurs, des méthodes de pilotage sont déjà appliquées (p. ex. demande d'aides financières relevant de la CISIN, qui nécessitent un message spécifique). La nouvelle loi doit permettre l'application de telles formes de pilotage et de financement à toute la palette d'offres de l'OFSPPO. Il serait aussi envisageable que le Conseil fédéral ou le Parlement adoptent tous les quatre ans un programme d'encouragement de l'activité physique et du sport (par exemple sur le modèle du programme pluriannuel Statistiques).

L'al. 1 donne ainsi à la Confédération la possibilité de commander et de financer des programmes et des projets s'étendant sur plusieurs années, solution qui permet d'offrir de meilleures garanties de sécurité aux partenaires privés, de faciliter la planification et de renforcer la collaboration. Les modalités d'un tel financement sont définies aux al. 2 et 3.

Le financement fait aussi partie des tâches communes. Concrètement, cela implique que la Confédération recherche des partenariats financiers avec les cantons et les particuliers. L'al. 4 prévoit que les cantons et les communes soient associés, dans la mesure du possible, au financement sans que la Confédération ne fixe préalablement une clé de répartition.

Art. 28 Activités commerciales accessoires

L'Office fédéral du sport propose différentes prestations dont il est difficile de dire si elles relèvent des pouvoirs publics ou s'il s'agit d'activités commerciales. Cette imprécision vient notamment du fait que les sites de Macolin et de Tenero offrent des possibilités d'hébergement et de restauration pouvant être utilisées à différentes fins.

Selon l'art. 41 de la loi sur les finances (RS 611.0), les unités administratives ne peuvent fournir de prestations commerciales à des tiers que si une loi les y autorise. La présente révision permet par conséquent de créer une base claire pour la fourniture de prestations commerciales. Sans modifier la tâche administrative à proprement parler, elle permet d'exploiter pleinement les locaux et les offres de prestations lorsque ceux-ci ne sont pas entièrement affectés à l'encouragement du sport et de l'activité physique. Il convient à cet égard de respecter les principes d'économie de marché et de neutralité de concurrence. Cela signifie que le coût des activités commerciales doit être globalement couvert et que ces activités ne peuvent faire l'objet de subventions croisées avec d'autres prestations de l'OFSPPO.

4.4 Chapitre 8 Exécution et mesures administratives

Art. 29 Compétences du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral édictera les dispositions d'exécution nécessaires.

L'al. 2 prévoit en outre qu'il peut autoriser l'OFSPPO à édicter des directives de nature technique. Cette disposition tient compte du fait que dans certains domaines, un grand nombre de prescriptions de nature exclusivement technique doivent être édictées, qui ne peuvent pas être réglées au niveau du Conseil fédéral.

Art. 30 Compétences du département

Pour garantir l'exécution la plus efficace possible de la loi et pour décharger le Conseil fédéral du règlement de détails techniques, certaines compétences législatives sont directement déléguées au département compétent. En outre, les pouvoirs de décision lui sont attribués dans deux domaines (let. d et e).

Art. 31 Restitution d'aides financières

En vertu de la loi sur les subventions, les aides financières doivent être refusées ou restituées si elles risquent d'être – ou ont déjà été – utilisées de manière non conforme à la loi. Ce principe est désormais inscrit explicitement dans la présente loi. L'al. 1, let. d prévoit en outre la possibilité de supprimer les aides financières aux fédérations sportives qui ne s'engagent pas suffisamment dans la lutte contre les abus et le harcèlement. Les organes compétents sont ainsi habilités à réclamer la restitution des aides financières qui n'ont pas de lien direct avec le subventionnement de la lutte contre le dopage mais visent à soutenir les fédérations en général.

L'al. 2 permet de suspendre le soutien accordé en vertu de la nouvelle loi aux organisations qui ne respectent pas leurs obligations. Cette possibilité constitue un moyen de sanction très efficace du fait que les fédérations et les clubs sont, pour partie, fortement tributaires des contributions de soutien de la Confédération.

L'al. 3 exclut l'application des art. 37 à 39 de la loi sur les subventions aux infractions commises dans le domaine de Jeunesse+Sport. La Confédération peut ainsi réclamer la restitution des aides financières sans avoir pour autant à introduire une procédure de droit pénal administratif. Il s'est en effet avéré que dans ce domaine, les erreurs de décompte profitent aux associations plutôt qu'aux individus, si bien qu'en fin de compte, les fonds servent tout de même à l'encouragement du sport.

Selon la loi sur les subventions, l'OFSPPO devrait introduire, pour chaque détournement de fonds, une procédure pénale qui devrait alors répondre aux exigences du droit pénal administratif. Cependant, eu égard au montant insignifiant des subventions en jeu, une telle procédure serait disproportionnée car elle nécessiterait un suivi permanent de la part de l'administration. Compte tenu de la durée de la procédure et des ressources en personnel disponibles, il faudrait beaucoup trop de temps pour régler les cas en question. Une solution analogue

inspirée des mêmes considérations a été adoptée dans la législation agricole (cf. FF 1996 IV 279 ss.)

4.5 Titre 6 Dispositions finales

Art. 32 Abrogation du droit en vigueur

L'actuelle loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports doit être abrogée.

Art. 33 Modification du droit en vigueur

3. Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1)

Art. 3, al. 3, let. g: En cas de soupçon d'infraction qualifiée en matière de dopage, une surveillance des personnes peut être ordonnée en vertu de cette loi.

4. Loi fédérale sur l'investigation secrète

Art. 4, al. 2, let. i: En cas de soupçon d'infraction qualifiée en matière de dopage, une investigation secrète sur des personnes peut être ordonnée.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour les finances et le personnel

5.1.1 Conséquences pour la Confédération

Les conséquences de ce projet de loi sur les ressources financières et humaines de la Confédération dépendent de l'application ou, plus précisément, de la mise en œuvre du nouveau cadre juridique. Toutes les dispositions sont rédigées de manière à ne pas créer de droits. Au final, les moyens disponibles sont attribués à l'OFSPPO dans le cadre de son mandat de prestations.

En ce qui concerne Jeunesse+Sport, le pilotage et le financement de l'offre de base incombent à la Confédération, ce qui permet aux cantons de proposer des offres complémentaires. La charge financière de l'offre de base est supportée par la Confédération. Celle-ci subventionne actuellement le programme Jeunesse+Sport à hauteur de 60 millions de francs par an et l'intégration des enfants âgés de 5 à 10 ans dans ce programme nécessitera une rallonge. Une réduction des prestations fédérales actuelles dans le cadre de Jeunesse+Sport ne serait pas opportune compte tenu du succès durable de cet instrument d'encouragement du sport et de l'activité physique, instrument par ailleurs unique en son genre. Si l'on se base sur les tarifs en vigueur actuellement, l'instauration d'offres pour la tranche d'âge des 5-10 ans nécessitera à terme une rallonge de quelque 20 millions de francs. Cet engagement supplémentaire de la Confédération sera toutefois compensé par des économies considérables dans le domaine de la santé et des assurances sociales.

La Confédération encourage le sport et l'activité physique en soutenant des projets et des programmes. Ce soutien n'est pas que financier. Il implique également la fourniture de prestations de nature technique et la mise à disposition de personnel

(par ex. pour la diffusion des connaissances). En principe, l'encouragement fédéral est subsidiaire à l'initiative privée, la primauté allant à l'initiative privée. Pour pouvoir pérenniser son action, la Confédération doit travailler sur la base de contrats de prestations pluriannuels.

Le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises qu'il n'allouerait pas de moyens financiers supplémentaires à la lutte contre le dopage. Avec le regroupement de la prévention et de la lutte antidopage au sein d'une agence nationale (Antidopage Suisse), on peut s'attendre à une utilisation des ressources plus efficace et, partant, plus efficiente, ainsi qu'à une augmentation de la participation financière des fédérations sportives.

Les buts visés par la loi peuvent être atteints avec le budget actuel de l'OFSP, sous réserve de l'élargissement de l'offre de Jeunesse+Sport aux enfants de 5 à 10 ans. Les autres objets de la révision n'auront en principe pas d'impact sur les coûts (cf. également les explications au paragraphe 3.4), dans la mesure où les bases légales nécessaires à l'exécution actuelle des tâches sont maintenues. Il n'y aura pas non plus de répercussions sur les effectifs de personnel.

La Confédération alloue à l'encouragement du sport des ressources très limitées en comparaison internationale, ce qui va nécessiter à l'avenir la mise au point de nouveaux partenariats et de nouveaux modèles de collaboration entre la Confédération et les particuliers. C'est à cette seule condition que l'on pourra renforcer l'efficacité et l'efficience de l'encouragement du sport.

5.1.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet offre de nouvelles possibilités de participation aux cantons et aux communes. Les coûts qu'ils supporteront dépendront de l'usage qu'ils feront de ces possibilités. La participation des cantons à l'exécution des dispositions relatives à Jeunesse+Sport reste de mise. La nouvelle loi ne prévoit pas de décharge dans ce domaine.

5.2 Conséquences économiques

Parce qu'ils favorisent la cohésion sociale en encourageant le bénévolat et en facilitant l'intégration, le sport et l'activité physique ont un impact important en termes d'économie publique. Ce rôle est renforcé du fait que les personnes qui font régulièrement du sport sont généralement plus performantes et en meilleure santé. Par ailleurs, une pratique adéquate de l'activité physique au sein de la population entraîne une diminution des coûts de santé publique et des futures charges sociales.

L'importance du sport comme facteur économique est attestée scientifiquement. Une étude (Rütter+Partner, 2007) montre que l'économie du sport fournit une contribution de 1,8% au produit intérieur brut et de 2,5% au marché de l'emploi suisse (avec 80'000 emplois environ). Le sport contribue ainsi à la croissance économique.

Ce rôle n'est pas encore reconnu à sa juste valeur. Grâce à des mesures fédérales ciblées, le poids économique du sport peut être encore renforcé ; par exemple via le soutien apporté à de grandes manifestations sportives (telles que l'UEFA EURO 2008) ou l'implantation d'importantes fédérations internationales sur le sol suisse.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

En vertu de l'article 68 Cst., la Confédération encourage le sport, en particulier la formation au sport. Elle gère une école de sport, peut légiférer sur la pratique du sport par les jeunes et déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles. Elle peut donc édicter les dispositions nécessaires à cet égard. Les dispositions proposées dans le projet de loi sont par conséquent conformes à la constitution.

6.2 Conformité aux obligations internationales de la Suisse

Le présent projet est conforme aux obligations internationales de la Suisse. Le message relatif à la ratification de la Convention de l'UNESCO contre le dopage dans le sport, approuvé par le Parlement en 2008, oblige la Suisse à lutter contre le dopage.

6.3 Frein aux dépenses

Les aides financières prévues dans le présent projet correspondent à des dépenses périodiques de plus de deux millions de francs. Le présent projet est donc soumis au frein aux dépenses conformément à l'art. 159, al. 3, let. b Cst.

6.4 Conformité à la loi sur les subventions

Les aides financières prévues dans le présent projet de loi sont des subventions de nature discrétionnaire octroyées dans le cadre des crédits alloués. Les dispositions du chapitre 2 de la loi sur les subventions sont respectées.

6.5 Délégation de compétences législatives

Plusieurs dispositions du présent projet prévoient de déléguer au Conseil fédéral la compétence d'édicter une législation d'exécution. Ce choix se justifie parce que le projet fixe le cadre de l'activité de réglementation du Conseil fédéral. Il est en outre judicieux d'attribuer au Conseil fédéral des compétences pour édicter des dispositions d'exécution dans les domaines qui, à l'avenir, nécessiteront une adaptation rapide aux développements de l'encouragement du sport et de l'activité physique. Par ailleurs, compte tenu des besoins importants de concrétisation des réglementations, il est bon que la réglementation puisse se faire au niveau de l'ordonnance. Quant aux mesures d'exécution, le projet règle clairement la répartition des compétences sous la forme de délégations au département.