

Résumé de la motion

Par motion populaire intitulée «Plus de sport à l'école», munie de 390 signatures, déposée et développée le 30 mars 2005 et transmise au Conseil d'Etat le 16 février 2007, les Jeunes Socialistes fribourgeois demandent que la législation cantonale soit modifiée de façon que quatre heures de sport par semaine soient en principe assurées dans les écoles du canton de Fribourg. Ils souhaitent qu'un minimum de trois heures soit impérativement respecté. Les motionnaires rappellent l'importance du sport comme facteur important de la santé physique et morale des jeunes, en soulignant son rôle préventif face à des problèmes de santé et souhaitent en conséquence que le rôle de l'école dans sa pratique soit renforcé. Les Jeunes Socialistes fribourgeois demandent en particulier la suppression de l'article 6 al. 2 et 2^{bis} du règlement d'application de la législation fédérale encourageant l'éducation physique et les sports dans les écoles.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage naturellement les appréciations des motionnaires sur l'importance du sport, tant pour la personne que pour la société, et qui non seulement contribue au bien-être physique des jeunes mais doit être en effet considéré comme instrument d'intégration sociale de ceux-ci. Comme l'indique la déclaration de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) du 28 octobre 2005, l'éducation au mouvement et la promotion de l'activité physique relèvent du mandat d'éducation de l'école.

Les motionnaires souhaitent une augmentation du nombre d'heures d'enseignement du sport dans les «écoles du canton de Fribourg». Sans autre précision de leur part sur la portée de cette dernière notion, le Conseil d'Etat évoquera dans la présente réponse la situation dans l'enseignement de base, à savoir l'école primaire et l'école du cycle d'orientation ainsi que dans l'enseignement du secondaire du deuxième degré, soit les collèges cantonaux et l'Ecole de culture générale (ex-ECDD). L'école enfantine, la Haute Ecole pédagogique (HEP), l'Université ainsi que les HES ne sont pas concernées par la législation fédérale en matière d'encouragement de la gymnastique et des sports. Quant aux écoles professionnelles, elles ne sont manifestement pas visées par les motionnaires.

Il convient préliminairement de rappeler le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'enseignement obligatoire du sport dans les écoles du canton de Fribourg relevant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport.

En application de l'article 68 de la Constitution fédérale, qui prévoit que la Confédération peut légiférer sur la pratique du sport par les jeunes et déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles (al. 3), aux termes de l'article 2 al. 1 et 2 de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports, *«Les cantons veillent à ce qu'un enseignement suffisant de la gymnastique et des sports soit donné dans les écoles. L'éducation physique est obligatoire dans toutes les écoles primaires, moyennes et professionnelles, y compris les écoles normales et les cours supérieurs de formation pédagogique»*. Il convient de noter que notre canton ne connaît plus d'écoles normales depuis le 1^{er} février 2000 et que l'on ne saurait considérer la Haute Ecole pédagogique, école du degré tertiaire non universitaire, comme un cours supérieur de formation

pédagogique. De l'avis du Conseil d'Etat, la législation fédérale en matière d'encouragement du sport ne s'applique pas à la HEP.

L'ordonnance fédérale du 21 octobre 1987 sur l'encouragement des sports, en se référant à l'article 1 de la loi fédérale précitée, indique (art. 1 al. 1):

«¹ Les cantons veillent à ce que, dans le cadre de l'enseignement ordinaire, trois leçons d'éducation physique hebdomadaires en moyenne soient dispensées dans les écoles primaires, dans les écoles du degré secondaire I et dans les écoles de formation générale du degré secondaire II.»

Afin de préciser l'interprétation qui pourrait être donnée aux dispositions légale et réglementaire précitées, la Commission fédérale de sport a émis, en novembre 2002, des recommandations. Il ressort desdites recommandations que l'obligation de dispenser trois leçons hebdomadaires d'éducation physique peut être seulement assouplie de deux manières. D'une part, le nombre total de leçons peut être dispensé selon une moyenne, compte tenu du minimum de deux leçons hebdomadaires à respecter. D'autre part, dans les classes des degrés secondaires I et II (CO et écoles du secondaire du deuxième degré ou S2), et dans les cas justifiés, l'une des trois leçons peut être compensée par des activités sportives complémentaires. Ces activités doivent être obligatoires pour tous les élèves et figurer dans la grille horaire. Elles peuvent être imputées pour moitié au maximum.

Sur le plan cantonal, le Conseil d'Etat a adopté, le 10 septembre 1974, le règlement encourageant l'éducation physique et les sports dans les écoles, dont les motionnaires souhaitent la modification. Aux termes de l'article 6 al. 2 dudit règlement, *«L'enseignement de cette discipline [l'éducation physique] se donne à raison de trois leçons au moins par semaine dans les écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation, et dans les gymnases et les écoles normales»*.

Confronté au premier plan d'économies, le Conseil d'Etat a modifié le 10 mai 1994 le règlement précité en y introduisant, à l'article 6, un alinéa 2^{bis} ayant le contenu suivant: *«Une réduction d'une leçon par semaine est toutefois applicable aux classes de troisième année du cycle d'orientation ainsi qu'aux écoles du degré secondaire supérieur, mais sur une seule année du cycle des études»*.

En dérogation à l'article 6 al. 2^{bis} du règlement encourageant l'éducation physique et les sports dans les écoles, confrontée au deuxième plan d'économies, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (ci-après: DICS) a modifié, sans proposer la modification formelle du règlement précité mais en informant le Conseil d'Etat, la grille horaire du secondaire du deuxième degré (S2), en prévoyant que, dès la rentrée scolaire 1998/99, seules deux heures hebdomadaires d'éducation physique seraient dispensées au cours des deux dernières années de formation.

Dans son programme gouvernemental et plan financier de la législature 2002–2006, le Conseil d'Etat avait manifesté sa volonté de réduire, pour des raisons d'économies budgétaires, d'une heure la grille horaire du degré secondaire supérieur pour les degrés 11 à 13 dès l'année scolaire 2003/04. La DICS a, en conséquence, entrepris les travaux de réaménagement de la grille horaire, qui ont conduit, notamment, à réduire d'une heure supplémentaire la dotation en éducation physique au degré 11 du S2, ce qui représente une diminution de 1/26 d'unité d'enseignement. Le 27 février 2004, la grille horaire 2004/05 des collèges fribourgeois a été arrêtée et communiquée aux écoles concernées. Elle intégrait la nouvelle diminution précitée.

Les souhaits des motionnaires rejoignent en partie ceux d'un certain nombre de collégiens, qui, assistés d'un avocat, se sont opposés à la grille horaire 2004/05 des collèges fribourgeois et ont interjeté recours contre la décision confirmant cette grille horaire.

Le Tribunal administratif a admis le 12 mai 2005 le recours et annulé la décision attaquée. Cet arrêt repose sur les motifs essentiels suivants:

- la Confédération peut édicter des prescriptions cadre sur la gymnastique et les sports et rien ne lui interdit de fixer un nombre d'heures de sport minimal à respecter par les cantons;
- du moment que la Confédération a fait usage de cette compétence, les cantons ne peuvent plus intervenir en ce domaine;
- la durée moyenne d'heures de sport doit être de trois heures, peu importe que les études se déroulent sur trois ou quatre ans;
- la décision attaquée est donc contraire au droit fédéral et doit donc être annulée;
- elle serait aussi contraire au règlement cantonal en la matière, sur la légalité duquel le Tribunal administratif semble avoir des doutes.

Dès la rentrée scolaire 2005/06, la grille horaire du S2 a été modifiée en conséquence et l'heure d'éducation physique supprimée au degré 11 (deuxième année du collège) a été réintroduite.

Par dépôt d'un mémoire, le 1^{er} mai 2006, plusieurs élèves d'un collège et de deux écoles du cycle d'orientation, tous représentés par un avocat, en se fondant sur l'arrêt du 14 mai 2005 du Tribunal administratif, ont estimé que la réduction d'une leçon par semaine applicable aux classes de troisième année du cycle d'orientation et aux deux dernières années des écoles du degré secondaire supérieur n'était pas légalement admissible.

Ces élèves ont demandé en conséquence que les dispositions fédérales en la matière soient respectées dès la rentrée scolaire 2006/07, à raison de trois leçons au moins par semaine dans les écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation ainsi que dans les gymnases et les écoles normales. Ils ont requis de la DICS une décision formelle à ce sujet, munie des voies de droit.

Le 22 mai 2006, la DICS a indiqué aux requérants que leur demande allait être examinée de manière approfondie, en raison des conséquences importantes qu'elle entraînerait, sur le plan de la modification de la grille horaire, des ressources humaines et de l'utilisation supplémentaires des halles de sport, en cas d'acceptation. Il était d'ores et déjà indiqué qu'il ne serait pas possible d'y donner suite avec entrée en vigueur pour la rentrée scolaire 2006/07.

Le 24 avril 2007, le Conseil d'Etat a décidé, sur la proposition de la DICS, de modifier le règlement du 10 septembre 1974 encourageant l'éducation physique et les sports dans les écoles afin de le rendre conforme à la législation fédérale en la matière. Il convient notamment de supprimer l'article 6 al. 2^{bis}, de manière que la situation en matière de dotation horaire de l'éducation physique soit régularisée dans les écoles du cycle d'orientation et du secondaire du deuxième degré, à la condition que celles-ci disposent des infrastructures nécessaires dès la rentrée scolaire 2008/09.

Par ailleurs, l'acceptation de la requête précitée entraînera des conséquences très importantes en ce qui concerne les modifications à apporter aux grilles horaires, l'utilisation des infrastructures (halles de sport) et les coûts financiers supplémentaires, pour l'Etat et les associations de communes, relatifs à des engagements de personnel supplémentaire et d'éventuelles constructions de nouvelles infrastructures. Le Conseil d'Etat, après avoir pris connaissance du rapport circonstancié de la DICS sur ce sujet, est de l'avis qu'il convient

d'examiner de manière plus détaillée, et dans une optique de mise en œuvre, les conséquences de la réintroduction de la troisième unité d'éducation physique et d'envisager toutes les solutions possibles, ainsi que la possibilité d'étaler dans le temps cette réintroduction. Des contacts sont en cours avec les associations de communes des écoles du cycle d'orientation qui ne peuvent, en l'état de la situation, absorber l'augmentation de la dotation horaire afin d'examiner les solutions possibles. La question d'une compensation de cette augmentation au niveau de la grille horaire (diminution d'une unité dans d'autres branches) doit également être examinée. Enfin, il convient aussi d'examiner la question de la location actuelle à des groupes ou sociétés sportives des installations appartenant à l'Etat ou aux associations de communes, dans la mesure où ces installations seront utilisées de manière plus intensive par les élèves lorsque la troisième unité d'éducation physique sera réintroduite.

Le Conseil d'Etat est donc prêt à modifier le règlement du 10 septembre 1974 encourageant l'éducation physique et les sports dans les écoles afin de le rendre conforme à la législation fédérale en la matière, pour autant que les écoles du cycle d'orientation et du secondaire du deuxième degré disposent des infrastructures nécessaires dès la rentrée scolaire 2008/09. Le Conseil d'Etat a chargé la DICS de vérifier si les infrastructures permettent cette réintroduction dès la rentrée scolaire 2008/09 et de réunir l'avis des associations de communes et des directions des établissements scolaires du secondaire du deuxième degré sur les conséquences en personnel et en locaux de cette réintroduction.

En revanche, le Conseil d'Etat est de l'avis qu'augmenter la dotation horaire dans le sens du vœu des motionnaires, soit de passer de trois unités d'enseignement hebdomadaire de sport à quatre unités, n'est guère possible ni envisageable. Il convient d'abord d'indiquer que, ce faisant, le canton de Fribourg irait au-delà du chiffre imposé par l'ordonnance fédérale concernant l'encouragement de la gymnastique et des sports. Or, en l'état actuel, à l'instar d'autres cantons, il ne respecte pas ce nombre minimal. Par ailleurs, en augmentant la dotation horaire de l'éducation physique de 33% tout en maintenant le nombre total d'unités d'enseignement (la grille horaire de l'élève), l'on devrait diminuer d'une unité une dotation horaire dans une autre branche. En l'état, il est difficile de dire quelle branche devrait ainsi être réduite quantitativement, le corps enseignant, les élèves et leurs parents étant généralement de l'avis que la dotation actuelle est suffisante pour atteindre les objectifs d'apprentissages. Enfin, il est à craindre qu'une telle augmentation ne puisse être absorbée par les établissements scolaires du point de vue des capacités en salles de sport et en ressources humaines. En conséquence, des frais supplémentaires seraient à la charge de l'Etat et des communes.

Il convient aussi de souligner que, en plus des cours d'éducation physique proprement dits, l'école, à tous les degrés, organise souvent des activités de nature sportive telles que camps, journées sportives, tournois ou courses scolaires. Par ailleurs, l'éducation au mouvement, dans le cadre de l'éducation à la santé, est intégrée dans d'autres cours, lesquels incitent les élèves à pratiquer un sport ou à avoir une activité physique de nature à contribuer à un bon état de santé. De simples exercices à l'école contribuent aussi à la promotion de l'activité physique.

Le Conseil d'Etat entend que l'école apporte sa contribution au développement de la pratique du sport dans notre canton. Mais il faut aussi considérer le rôle des autres acteurs de la scène sportive cantonale, soit les clubs, associations et fédérations sportives, le mouvement Jeunesse + Sport (J+S), sans oublier les élèves, dont la responsabilité personnelle dans la décision de pratiquer un sport n'est pas à négliger, ainsi que les parents, premiers responsables de l'éducation de leurs enfants, qui, tous, doivent jouer un rôle important dans ce domaine, en promouvant la pratique du sport de façon à augmenter la part de la population active sur le plan physique dans notre canton. Il n'appartient pas à la seule

école fribourgeoise d'être active dans le développement de la pratique du sport, même si celle-ci assumera le rôle qui lui est dévolu.

Le Conseil d'Etat est naturellement convaincu de l'importance du sport dans la société d'aujourd'hui. Un sport de qualité contribue au développement harmonieux de la personne et des collectivités humaines et influe sur la santé et la qualité de vie de chacun. Le sport scolaire en constitue un volet. Le Conseil d'Etat entend donner la priorité, dans la mise en œuvre du développement du sport dans notre canton par l'intermédiaire de l'école, à la réintroduction de la troisième heure d'éducation physique, ce qui nécessitera déjà des mesures importantes.

En conclusion, pour les motifs invoqués, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette motion, en tant qu'elle exige l'augmentation à quatre unités d'enseignement hebdomadaire de l'éducation physique dans les écoles primaires, du cycle d'orientation et du secondaire du deuxième degré.

Fribourg, le 3 juillet 2007