

DE : Madame Isabelle Charest
Ministre responsable du Sport, du Loisir et du Plein air

Le [date]

TITRE : Loi modifiant la Loi sur la sécurité dans les sports afin principalement de renforcer la protection de l'intégrité des personnes dans les loisirs et les sports

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

La Loi sur la sécurité dans les sports a été sanctionnée le 21 décembre 1979. Conformément au décret n° 1651-2022 du 20 octobre 2022, est confiée à la ministre responsable du Sport, du Loisir et du Plein air (la ministre) l'application des dispositions de cette loi, à l'exception de celles qui concernent exclusivement certaines activités de tir à la cible et de sports de combat pratiqués par des professionnels, lesquelles relèvent respectivement du ministre de la Sécurité publique (MSP) et de la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ). Ainsi, en vertu de la loi, la ministre est chargée de « veiller à ce que la sécurité et l'intégrité des personnes dans les sports soient assurées ». Elle a également pour fonction d'« encourager l'usage de la non-violence dans les sports ».

Au Québec, on dénombre plus de 4 500 000 participants à des activités de loisir et de sport. Bien que ce type d'activités soit souvent reconnu comme contribuant à de saines habitudes de vie ainsi qu'au développement positif des participants, il arrive que ces domaines d'activités constituent des milieux où l'on observe diverses manifestations de violence, et notamment de violence sexuelle. Au cours des dernières années, plusieurs actes répréhensibles quant à la protection de l'intégrité des personnes sont survenus dans le cadre de la pratique d'activités récréatives et sportives, et ont fait l'objet de dénonciations : abus, harcèlement et violence sous toutes ses formes (psychologique, physique, sexuelle ou liée à de la négligence). Que ce soit par la Politique de l'activité physique, du sport et du loisir, le Plan d'action concerté pour prévenir et contrer l'intimidation et la cyberintimidation 2015-2018 ou la Stratégie gouvernementale pour prévenir et contrer les violences sexuelles 2016-2021, le ministère de l'Éducation (MEQ) a mené différentes actions pour prévenir la violence dans les milieux du sport et du loisir. Le MEQ a aussi déployé différents outils et soutenu des mesures d'intervention et de sensibilisation afin de reconnaître les valeurs et comportements à promouvoir pour aménager des milieux sûrs et accueillants pour tous.

En marge de ces interventions, l'Énoncé ministériel en matière de protection de l'intégrité en contexte de sport et de loisir (Énoncé ministériel) a été prononcé le 25 novembre 2019 par la ministre. À la suite de cette annonce, des mesures administratives ont été mises en place par l'ensemble des fédérations sportives québécoises et des organismes nationaux de loisir reconnus dans le cadre du Programme de reconnaissance des fédérations sportives québécoises des organismes nationaux de loisir. Elles se sont traduites par l'obligation d'adopter une politique en matière de protection de l'intégrité,

incluant un mécanisme indépendant de gestion des plaintes, ainsi qu'une politique de vérification des antécédents judiciaires. Le 21 avril 2021, des modifications ont été apportées au Règlement déterminant les matières sur lesquelles doit porter un règlement de sécurité concernant les matières sur lesquelles doit porter un règlement de sécurité, notamment afin d'y inclure des dispositions concernant la prévention, la détection et le suivi des commotions cérébrales ainsi que des comportements susceptibles de mettre en péril la sécurité et l'intégrité physique ou psychologique des personnes. À titre d'exemple, les fédérations et organismes sportifs doivent maintenant établir des règles d'intervention en cas de bagarre. Enfin, le MEQ s'est aussi engagé à mener diverses actions dans les secteurs du loisir et du sport dans le cadre de la Stratégie gouvernementale intégrée pour contrer la violence sexuelle, la violence conjugale – Rebâtir la confiance 2022-2027 ainsi que le Plan d'action concerté pour prévenir et contrer l'intimidation et la cyberintimidation 2020-2025 – S'engager collectivement pour une société sans intimidation.

2- Raison d'être de l'intervention

2.1- La sécurité et la protection de l'intégrité en sport et en loisir

Malgré la mise en place des mesures administratives ministérielles précitées, le problème de la violence en contexte récréatif et sportif persiste : comportements répréhensibles de l'auditoire, bizutages, batailles et agressions sexuelles font encore aujourd'hui régulièrement la une.

Au-delà de ces exemples, la violence en contexte récréatif et sportif se classifie selon la nature des actes posés, soit : sexuelle, physique, psychologique ou de l'ordre de la négligence. Ces gestes peuvent être perpétrés par toute personne qui gravite dans ces milieux, dont des personnes en situation d'autorité (exemples : personnel entraîneur, moniteurs, pairs athlètes, autres participants, accompagnateurs, personnel médical, parents ou spectateurs).

La violence en contexte récréatif et sportif est un problème préoccupant. Les études issues du milieu sportif québécois laissent entrevoir son ampleur. Or, toute personne qui pratique un loisir ou un sport devrait pouvoir s'attendre à le faire dans un milieu exempt de toute forme de violence, afin d'en tirer les bienfaits. Tout comme dans le cas de la violence en général, la victimisation en contexte récréatif et sportif entraîne, elle aussi, des répercussions à court et long terme, tant directes qu'indirectes, sur les individus et la collectivité tout entière : santé mentale et physique fragilisée, maladies chroniques, coûts liés aux arrêts de travail et aux hospitalisations, blessures allant jusqu'à la paralysie et même aux décès, etc. Au surplus, la perte de plaisir dans la pratique de ces activités peut être un facteur décisif dans l'abandon de leur pratique, d'où la nécessité d'une prise de conscience individuelle et collective ainsi que de la mise en place de stratégies d'intervention efficaces.

La sécurité et la protection de l'intégrité sont des conditions sine qua non à une pratique saine et sécuritaire des loisirs et des sports. Une inaction du gouvernement aurait pour conséquence de laisser perdurer, et même d'amplifier cette situation. Les coûts sociaux

reliés à la violence perpétrée dans le cadre de ces activités risquent par ailleurs d'augmenter si des mesures préventives et correctives appropriées ne sont pas prises. Bien que la possibilité d'évoluer dans un milieu sain et sécuritaire soit une responsabilité partagée, il convient d'asseoir le rôle du gouvernement en cette matière et de lui confier un rôle de leader à cet égard. Les domaines du loisir et du sport demeurent des secteurs où la promotion d'un milieu sain et sécuritaire ainsi que les actions en matière de protection de l'intégrité doivent non seulement se poursuivre, mais être renforcées. Or, cela requiert un ensemble de mesures établies dans un cadre à la fois clair, uniforme et reconnu, lequel doit également reposer sur les facteurs de risques propres aux contextes du sport et du loisir, en plus de tenir compte des limites de l'intervention et de s'inscrire dans un processus continu. Aussi, comme le cadre actuel de la loi ne s'applique qu'au domaine du sport, l'élargissement de la portée de la loi à celui du loisir s'avère nécessaire.

Actuellement, la loi ne permet pas d'imposer l'adoption de mesures particulières en matière de protection de l'intégrité des personnes. À titre d'exemple, la loi ne permet pas d'imposer l'adoption d'un code de conduite envers les administrateurs des organismes de loisir.

Malgré l'adoption d'une politique-cadre en matière de protection de l'intégrité de la personne par les organismes de regroupement provincial soutenus financièrement par le MEQ et la mise en place d'une instance de traitement centralisée pour recevoir les plaintes, force est de constater que la portée et le contenu des outils encadrant la pratique des loisirs et des sports telle que des politiques, lignes directrices, codes d'éthique, etc., de même que les mécanismes de traitement des plaintes varient selon l'organisme impliqué ou le milieu dans lequel sont pratiquées ces activités. Qui plus est, la portée de ces engagements ne se limite qu'aux organismes de loisir et de sport affiliés à une fédération sportive ou à un organisme de regroupement de loisir soutenu financièrement par le MEQ. Ce faisant, des milliers d'adeptes de sport ou de loisir qui joignent des organismes non affiliés exercent leurs activités récréatives et sportives sans filet de protection, tributaires de l'autorégulation, où l'on a pu constater des limites, notamment quant à la gestion indépendante des plaintes.

Le rapport du 30 mai 2023 de la Commission de la culture et de l'éducation (rédigé dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques lors du mandat d'initiative portant sur les révélations de violence lors des initiations dans le milieu du hockey junior et la possible situation dans d'autres sports) recommande que l'Officier des plaintes de la protection de l'intégrité dans le sport soit officialisé dans un poste et incarné par une personne, et qu'il puisse recevoir des plaintes reliées à des faits allégués qui se seraient passés antérieurement à 120 jours.

Quant à la vérification des antécédents judiciaires, la loi ne prévoit actuellement aucune obligation. Or, elle est un moyen de prévention reconnu et obligatoire dans plusieurs milieux pour assurer la sécurité et protéger l'intégrité des personnes. Bien que certains organismes issus des milieux du loisir et du sport procèdent à de telles vérifications, on relève des disparités importantes d'un milieu à l'autre. De plus, étant donné la diversité des responsabilités que sont susceptibles d'exercer les intervenants de ces milieux, différents niveaux de vérification s'avèrent nécessaires. En outre, les caractéristiques propres aux domaines du loisir et du sport peuvent se révéler propices à la violence (notamment sexuelle) chez leurs pratiquants, et certains présentent une plus grande

vulnérabilité; c'est, entre autres, le cas des jeunes et des personnes en situation de handicap. Certaines situations font en sorte que les jeunes peuvent être isolés ou moins supervisés par les parents. De plus, la relation d'autorité observée, entre autres, entre les entraîneurs et les athlètes constitue un facteur de risque relié au contexte sportif. Le domaine du loisir n'est pas exempt des mêmes risques : les animateurs de camp, par exemple, sont en relation d'autorité directe avec les mêmes clientèles que celles du milieu sportif.

Pour ces raisons, une obligation prescrite par la loi permettrait d'offrir une meilleure protection à l'ensemble de ces clientèles vulnérables.

2.2- Fédérations d'organismes sportifs et organismes sportifs

La loi actuelle prend fortement appui auprès des fédérations sportives. Conséquemment, la priorité d'intervention s'est presque exclusivement orientée à leur égard. Depuis la dernière mise à jour de la loi en 1997, les dispositions ayant trait aux fédérations et aux organismes sportifs n'ont pas été revues et ont été majoritairement appliquées en milieu fédéré, soit auprès des fédérations et de leurs membres. Depuis, le domaine du sport a évolué et de nouvelles tendances de pratique ont vu le jour, notamment en plein air où la pratique libre gagne en popularité, si bien que l'offre de service en sport tend à céder des parts de marché à l'entreprise privée à but lucratif. Puisque la structure du système fédéré et associatif peut différer de celle des organismes à but lucratif, certaines dispositions leur sont difficilement applicables, ce qui donne parfois l'impression de l'existence d'un système sportif à deux vitesses.

Le terme « organisme sportif » est défini dans la loi comme « un groupe de personnes physiques membres à titre individuel d'une fédération, ou un organisme, une association, une ligue ou un club formé pour l'organisation ou la pratique d'un sport ». La loi ne requiert pas que ces organismes soient constitués en personnes morales ni qu'ils soient immatriculés auprès du Registraire des entreprises. On peut distinguer deux catégories d'organismes sportifs : les organismes sportifs affiliés et ceux non affiliés à une fédération.

Actuellement, la loi oblige l'ensemble des fédérations d'organismes sportifs ainsi que les organismes sportifs non affiliés à une fédération à adopter un règlement de sécurité portant sur les matières prévues par règlement du gouvernement qui doit être approuvé par la ministre. Ce règlement de sécurité est le moyen de prévention privilégié par la loi. Il vise à assurer la sécurité des participants ainsi que des spectateurs lors de la pratique d'un sport. L'objectif premier du règlement de sécurité est de prévenir les traumatismes d'origine récréative et sportive (TORS), lesquels sont des traumatismes non intentionnels représentés par toute lésion corporelle subie par une personne lors d'activités récréatives et sportives et regroupant les blessures nécessitant une consultation chez un professionnel de la santé, les hospitalisations et les décès. Par ailleurs, le champ d'application du règlement de sécurité se limite à la pratique sportive proprement dite (entraînements, compétitions, formations, événements). L'ensemble des fédérations et des organismes sportifs non affiliés à une fédération ont aussi la responsabilité de veiller à ce que leurs membres le respectent. Cependant, la notion (ou la présence) de membres est généralement caractéristique du milieu associatif et des organismes à but non lucratif. En effet, un organisme à but lucratif ne compte habituellement aucun membre.

Conséquemment, certaines interventions prévues par la loi pourraient, dans certaines circonstances, ne pas permettre d'assurer de façon optimale la sécurité des participants ainsi que des spectateurs. À titre d'illustration, le pouvoir d'ordonnance de la ministre pourrait être contesté dans le cas où un organisme sportif non affilié à but lucratif omettrait de faire respecter son règlement de sécurité, puisqu'il vise actuellement les membres. Il est donc nécessaire d'apporter une modification afin d'élargir le pouvoir de la ministre à l'égard de toute personne.

Par ailleurs, il est actuellement requis de démontrer « l'inefficacité » des dispositions d'un règlement de sécurité approuvé afin que la ministre puisse ordonner à une fédération ou à un organisme sportif non affilié d'y apporter des modifications. En réalité, cet indicateur ne permet pas d'assurer un suivi adéquat et efficient de la mise en œuvre des règlements de sécurité auprès des organismes. Cet aspect devrait donc aussi être rectifié.

La loi actuelle prévoit que les fédérations d'organismes sportifs et les organismes sportifs non affiliés doivent produire, sur un formulaire dont la ministre prescrit la forme et la teneur, un rapport annuel portant sur les accidents survenus lors de la pratique d'un sport régi par ceux-ci et ayant causé des blessures. En plus de ce rapport, la loi prévoit aussi l'obligation pour ces organismes de fournir les renseignements qu'elle requiert concernant l'exécution de la loi. Dans un souci d'allègement administratif, une reddition de comptes simplifiée auprès de l'ensemble des organismes sportifs du Québec devrait être privilégiée.

Enfin, le montant des amendes n'a pas été indexé depuis leur instauration (la majorité depuis 1979), ce qui diminue leur effet dissuasif. De plus, la loi prévoit une amende générale qui s'applique à plusieurs infractions sans tenir compte des particularités de certaines activités et du contexte dans lequel l'amende est imposée.

2.3- Sport professionnel

La loi ne « s'applique aux sports professionnels que dans la mesure où il s'agit d'un sport de combat ». Ce qui différencie le sport professionnel et le sport non professionnel a évolué au fil des ans, si bien qu'une analyse au cas par cas est souvent nécessaire. En effet, le concept de sport professionnel peut être abordé et analysé sous différents angles, dont le statut de l'athlète, de l'organisme sportif, d'un événement sportif, etc. Il s'agit, par ailleurs, d'un concept pour lequel il est difficile d'extraire une définition précise ou de déterminer des critères objectifs, notamment en raison du fait des divers angles sous lequel il est possible de l'analyser.

Ainsi, le pouvoir d'intervention de la ministre dans une catégorie d'activités sportives peut porter à interprétation. À titre d'illustration, plusieurs fédérations ou organismes sportifs assujettis à la loi peuvent regrouper des athlètes qui sont susceptibles d'être qualifiés d'athlètes professionnels. Aussi, certains événements sportifs peuvent parfois regrouper à la fois des athlètes « amateurs » et professionnels.

Néanmoins, la loi actuelle prévoit déjà des mécanismes pour pallier certains de ces problèmes, notamment la possibilité d'exclure de l'application de la loi ou de ses règlements, ou de l'une de leurs dispositions, des catégories de personnes (physiques ou morales). Cependant, certains organismes sportifs ne sont pas constitués en

personnes morales. Une modification permettant d'exclure certaines catégories d'organismes sportifs et/ou de ligues pourrait ainsi éliminer les risques d'ambiguïtés quant à leur statut et conséquemment à leur assujettissement à la loi, par exemple, sous l'angle du statut professionnel. En somme, cette modification procurerait une meilleure capacité d'intervention à la ministre en cas de situation complexe nécessitant une décision.

3- Objectifs poursuivis

3.1- Mise en place de nouvelles mesures relatives à la sécurité et à l'intégrité des personnes en loisir et sport

L'une des conditions fondamentales pour profiter des bienfaits de la pratique de loisirs et de sports est la présence d'un environnement sain et sécuritaire. Conséquemment, l'objectif principal du présent projet de loi est de veiller à ce que la sécurité et l'intégrité des personnes dans ces domaines soient assurées et que celles-ci soient renforcées particulièrement auprès des jeunes et des personnes handicapées par la mise en place de différentes mesures.

De façon globale, l'ajout de pouvoirs d'intervention à la ministre, dont des pouvoirs d'ordonnance, afin de prévenir toute forme de violence (notamment sexuelle) est prévu, tout en veillant à ce que des moyens raisonnables soient pris pour que les milieux du loisir et du sport et en soient exempts.

Afin de favoriser la dénonciation, le projet de loi vise aussi à assurer la confidentialité, la transparence et l'efficacité du processus de traitement des plaintes, de même que l'indépendance du mécanisme ainsi qu'une professionnalisation de la fonction de l'Officier des plaintes.

Enfin, est aussi visée une réduction des conséquences de la violence (atteinte à l'intégrité physique et psychologique) sur les personnes qui pratiquent des loisirs et des sports.

3.2- Fédérations d'organismes sportifs et organismes sportifs

De même, l'adaptation de l'intervention auprès des fédérations et des organismes sportifs vise à améliorer la sécurité et l'intégrité des personnes chez un plus grand nombre de sportifs et, ultimement, à entraîner une diminution des TORS pour réduire le nombre de consultations médicales, d'hospitalisations ainsi que de décès en lien avec ce type d'activités.

3.3- Sport professionnel

Enfin, pour pallier certains problèmes qui pourraient survenir en lien avec l'encadrement légal de la pratique du sport professionnel, il est souhaité que la loi demeure inclusive afin que le plus grand nombre possible de personnes puisse bénéficier d'une pratique saine et sécuritaire du sport.

4- Propositions

4.1- Mise en place de mesures relatives à la sécurité et l'intégrité des personnes en loisir et sport

Normes en matière de sécurité et d'intégrité de la personne (loisir et sport)

Il est proposé que l'ensemble des pouvoirs et fonctions de la ministre déjà prévus à la loi en matière de sécurité soient précisés pour y insérer le terme « intégrité » afin que la loi réfère désormais à « la sécurité et l'intégrité des personnes », en plus d'être élargis au domaine du loisir. De même, en vue de protéger l'intégrité des personnes lors de la pratique d'un loisir ou d'un sport, un règlement pourrait être élaboré, lequel porterait notamment sur les obligations de toute personne quant au respect de l'intégrité, sur les comportements prohibés lors de la pratique d'un loisir ou d'un sport ainsi que sur les conséquences de tels comportements. De plus, la ministre bénéficierait, pour la conduite d'une enquête, des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), excluant le pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Pour élargir la portée de la loi, la réforme propose que soient définis les termes « loisir » et « organismes de loisir ». Des pouvoirs réglementaires seraient ajoutés pour circonscrire les activités de loisir qui y seraient visées et permettre l'exclusion de certaines catégories de loisirs et d'organismes de loisir. De plus, tout comme pour les fédérations d'organismes sportifs et les organismes sportifs, une mesure de reddition de comptes serait ajoutée à l'égard des organismes de loisir, lesquels devraient fournir à la ministre tout renseignement ou tout document qu'elle requiert concernant l'application de la loi.

Tout comme pour la ministre, l'ensemble des fonctions dévolues à la RACJ (relativement aux sports de combat professionnel) en matière de sécurité serait modifié pour y insérer l'intégrité des personnes. Une modification est également prévue relativement au pouvoir d'enquête de la RACJ quant à toute situation qui risque de mettre en danger l'intégrité d'une personne à l'occasion de l'exercice d'un sport de combat pratiqué par des professionnels.

Création d'un organisme indépendant responsable du traitement des plaintes en matière d'intégrité

Le projet de loi prévoit la constitution d'un organisme autonome, externe au milieu du loisir et du sport, dont la ministre serait responsable. Cet organisme budgétaire sera désigné « Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport ». Le gouvernement nommerait une personne, sur recommandation de la ministre, pour un mandat d'au plus cinq ans. Des mécanismes de règlement des différends ainsi que les critères d'admissibilité à cette fonction seraient fixés (exemple : posséder une connaissance du milieu du loisir et du sport).

Le Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport se verrait confier le mandat de recevoir et traiter toute plainte en matière d'intégrité, notamment celles qui concernent un manquement au règlement sur l'intégrité des personnes et de faire des

recommandations, notamment aux fédérations d'organismes sportifs, aux organismes sportifs ainsi qu'aux organismes de loisir visés. La personne nommée à cette fonction serait responsable de l'application des dispositions relatives à la procédure de traitement des plaintes et veillerait à sa promotion.

Le projet de loi propose un processus indépendant et uniforme de traitement des plaintes, dont les délais de traitement seraient prévus par la loi. Ce service serait à coût nul pour les bénéficiaires et aucun délai de prescription ne serait prévu pour le dépôt d'une plainte.

Le Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport donnerait son avis à la ministre sur toute question relevant de sa compétence. Il devrait également faire rapport annuellement à la ministre de ses activités ainsi que faire état des plaintes et signalements reçus. De plus, au plus tard cinq ans suivant la date de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi, il devrait faire à la ministre un rapport sur leur mise en œuvre. Celui-ci pourrait contenir des recommandations visant l'amélioration du régime de traitement des plaintes et devrait être déposé à l'Assemblée nationale.

Le Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport serait notamment investi des pouvoirs suivants :

- Le pouvoir de recevoir et traiter une plainte;
- Le pouvoir de refuser d'examiner une plainte, notamment lorsqu'il juge qu'un autre recours est susceptible de corriger adéquatement la situation;
- Le pouvoir de faire enquête à la suite de la réception d'une plainte. À cette fin, il serait investi des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), excluant le pouvoir d'imposer l'emprisonnement;
- Le pouvoir d'inspection en cas de signalement ou de sa propre initiative;
- Le pouvoir d'émettre des conclusions et des recommandations.

Le Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport transmettrait, à la suite de son enquête, ses conclusions et recommandations à la fédération d'organismes sportifs, à l'organisme sportif ou à l'organisme de loisir concerné ainsi qu'au plaignant. Il pourrait également les transmettre à la personne directement concernée par la plainte. Lorsqu'il le jugerait à propos, il pourrait également les transmettre à tout autre organisme concerné.

De plus, la ministre pourrait prévoir par règlement les modalités de formulation et de traitement d'une plainte.

Enfin, des dispositions visant l'interdiction d'exercer des mesures de représailles seraient prévues dans le cadre de l'ensemble du processus de plainte, de même que l'ajout d'une infraction précise en ces cas.

Pouvoir d'ordonnance

Lorsque le Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport transmettrait des conclusions et des recommandations à une fédération d'organismes sportifs, à un organisme sportif ou à un organisme de loisir dans le cadre du traitement d'une plainte, l'organisme concerné

devrait, dans le délai prévu par la loi, l'informer notamment des suites qu'il entendrait y donner et, le cas échéant, des motifs justifiant tout refus d'y donner suite.

Lorsque l'organisme concerné ne donnerait pas suite aux recommandations du Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport ou ne mettrait pas en œuvre une autre mesure appropriée à la situation ayant mené à la plainte, ce dernier transmettrait à la ministre les conclusions et recommandations émises ainsi que les motifs de cet organisme justifiant son refus. La ministre pourrait alors ordonner à la fédération d'organismes sportifs, à l'organisme sportif ou à l'organisme de loisir de prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect de l'intégrité des personnes.

Les mesures relatives à l'intégrité des personnes s'appliqueraient également aux activités de tir à la cible avec des armes à feu à autorisation restreinte et prohibée, dont le MSP est responsable. Des mesures relatives à la vérification des antécédents judiciaires seraient également ajoutées à ses responsabilités.

Vérifications de sécurité

Des obligations en matière de vérification des antécédents judiciaires seraient ajoutées à l'ensemble des fédérations, des organismes sportifs et des organismes de loisir (organisations visées) pour s'assurer que les personnes appelées à œuvrer auprès de personnes mineures ou handicapées ou à être régulièrement en contact avec celles-ci (clientèle visée) n'aient pas d'antécédents judiciaires en lien avec les fonctions qui pourraient leur être confiées. Cette vérification pourrait s'effectuer auprès d'un corps de police du Québec, lequel serait tenu de fournir à l'organisation les renseignements et documents exigés par règlement pour établir l'existence ou l'absence d'antécédents judiciaires. Les frais exigibles pour la délivrance de ces documents seraient aussi prévus par règlement.

Le projet de loi prévoit qu'une recherche d'antécédents judiciaires pourrait s'étendre à certaines inconduites dans les cas prévus par règlement, de même que les conditions et modalités applicables. Les cas pour lesquels une vérification de la déclaration d'antécédents judiciaires et une telle déclaration ne seraient pas nécessaires, de même que les conditions et modalités applicables à celles-ci, pourraient également être prévus par règlement.

De plus, un pouvoir d'ordonnance serait conféré à la ministre afin que puissent être prises, par une personne, une fédération, un organisme sportif ou un organisme de loisir, les mesures nécessaires en vue d'assurer la sécurité de la clientèle visée.

Avantages de la solution proposée

- Assurerait à la population que des moyens raisonnables seraient pris pour que les milieux visés soient exempts de toute forme de violence, notamment sexuelle.
- Responsabiliserait, dans une perspective de responsabilités partagées, les organisations visées afin qu'elles prennent des moyens concrets pour veiller à la protection des personnes qui pratiquent un loisir ou un sport.
- Favoriserait la dénonciation de tout comportement qui porte atteinte à l'intégrité des personnes dans les loisirs et dans les sports, la prise en charge et le suivi de telles dénonciations ainsi que l'application de sanctions.

- Contribuerait à améliorer la sécurité et l'intégrité des personnes qui pratiquent des loisirs ou des sports, en particulier les jeunes et les personnes handicapées.
- Permettrait d'agir en amont en matière d'intégrité en sensibilisant et informant les personnes et organismes des milieux du loisir et du sport de l'adoption de règlements reposant sur les facteurs de risques propres à leurs contextes de même que des ressources accessibles et des outils développés.
- Donnerait suite aux recommandations de la Commission de la culture et de l'éducation et permettrait à la ministre d'exercer un certain contrôle sur les décisions prises par les organismes au regard de l'intégrité des personnes.
- Conférerait un levier pour les organisations visées qui permettrait de procéder à des vérifications des antécédents judiciaires auprès des corps de police du Québec.
- Procurerait une souplesse du fait que le gouvernement pourrait déterminer, en fonction des risques, les cas pour lesquels la déclaration et la vérification des antécédents judiciaires ne seraient pas requises.
- Favoriserait la standardisation des vérifications des antécédents judiciaires auprès des corps de police du Québec.
- Favoriserait la collecte des données relatives au phénomène de la violence en contexte sportif au Québec, ce qui permettrait d'assurer un continuum d'actions.

Inconvénients de la solution proposée

- Impliquerait la création d'une nouvelle structure indépendante pour le traitement des plaintes.
- Engendrerait certains coûts liés à la vérification des antécédents judiciaires pour les organisations visées.
- Pourrait susciter la grogne de certaines organisations en raison de l'ajout d'obligations administratives, notamment la vérification des antécédents judiciaires.
- Pourrait décourager l'engagement bénévole envers certaines activités sportives ou récréatives.

4.2- Adaptation de l'intervention spécifique auprès des fédérations d'organismes sportifs et des organismes sportifs, ainsi que des mécanismes d'exclusion

Le projet de loi propose d'élargir la responsabilité de veiller au respect de leur règlement de sécurité à l'égard de toute personne visée. Également, les modifications proposées permettraient à la ministre d'ordonner à toute personne, et non seulement aux membres, de respecter le règlement de sécurité si la fédération ou l'organisme sportif non affilié omettait de le faire respecter.

Des modifications sont également proposées pour permettre une surveillance de l'application de cette loi auprès des fédérations et de l'ensemble des organismes sportifs du Québec. À cette fin, les modifications prévoient que les fédérations et les organismes sportifs (affiliés ou non) devraient fournir à la ministre les renseignements et documents qu'elle requerrait concernant l'application de la loi. Ces renseignements pourraient notamment viser les nouvelles mesures mises en place, dont le règlement sur l'intégrité des personnes. Bien que l'obligation pour ces organismes de produire un rapport annuel portant sur les accidents et blessures survenus au cours de cette période serait

supprimée, les organismes devraient toutefois détenir toute l'information nécessaire permettant à la ministre d'effectuer des vérifications.

Le projet de loi propose aussi que la ministre pourrait ordonner des modifications au règlement de sécurité des fédérations sportives ou des organismes sportifs lorsqu'elle l'estimerait nécessaire.

Les amendes applicables dans le cadre des infractions pénales relatives au règlement de sécurité seraient modifiées, notamment par la hausse des seuils minimaux et une modulation en fonction du type de personne.

Les changements proposés s'appliqueraient aux activités traitées au chapitre V.3 de la loi, soit les activités de tir à la cible avec des armes à feu à autorisation restreinte ou prohibée, lesquelles relèvent du MSP.

Enfin, le projet de loi prévoit une modification à l'actuelle disposition qui permet d'exclure de l'application de la loi, de ses règlements ou de leurs dispositions, certaines catégories de personnes, de stations de ski alpin ou de sports. Ces exclusions pourraient être étendues à des catégories de fédérations d'organismes sportifs et à des organismes sportifs, par exemple, pour les soustraire de l'application de la loi ou encore à certaines dispositions. Ainsi, les changements proposés permettraient de déterminer des critères visant à exclure de la loi des catégories d'organismes sportifs (à statut ambigu) qui pourraient être considérés comme professionnels.

Avantages de la solution proposée

- Adapterait les mesures prévues à la loi actuelle en fonction des diverses structures que peuvent présenter les organismes en sport.
- Faciliterait l'application de la loi auprès des organismes assujettis.
- Permettrait une intervention mieux adaptée auprès des organismes assujettis.
- Apporterait un allègement aux obligations actuelles des fédérations et organismes sportifs non affiliés.
- Réduirait potentiellement les consultations médicales, les hospitalisations, et les décès découlant des TORS.
- Permettrait la collecte de données auprès de l'ensemble des organismes sportifs.
- Réduirait l'impact administratif sur les organismes.
- Permettrait de rejoindre un plus grand nombre d'athlètes.
- Permettrait de répondre aux besoins et problématiques pouvant survenir quant à l'assujettissement de certains organismes ou de certaines fédérations.

Inconvénients de la solution proposée

- Ne ferait aucune distinction quant aux dispositions applicables à l'ensemble des fournisseurs de services visés (fédération versus, organisme à but lucratif).

4.3- Autres propositions

Afin de préciser le champ d'application de la loi en matière de sports de combat professionnel, des modifications seraient apportées pour faire référence aux dispositions applicables de la loi en matière de sports de combat pratiqués par des professionnels, soit le chapitre V intitulé « Sports de combat pratiqués par des professionnels » et les autres dispositions s'y rapportant. De plus, des précisions seraient apportées au pouvoir réglementaire de la ministre en matière de ski alpin. De même, l'ajout, la modification ou la suppression de certaines obligations ou formalités seraient prévus, tout comme l'avis à donner lors d'une enquête.

Enfin, des infractions particulières seraient créées en ski alpin et en plongée subaquatique pour permettre la révision des montants des amendes en fonction de l'amende générale. Le montant des amendes serait modifié, notamment pour hausser les seuils minimaux et moduler les montants en fonction du type de personne et pour prévoir un montant d'amende deux fois plus élevé en cas de récidive. Quant au délai de prescription dans le cas d'une poursuite pénale lors d'une infraction à la loi, il est prévu qu'il soit établi à deux ans à compter de la date de la perpétration de l'infraction.

Avantages de la solution proposée

- Apporterait des allègements à certaines formalités administratives.
- Offrirait plus de temps aux directions pour réaliser leur mandat.
- Serait plus dissuasive, notamment en raison de l'augmentation du montant des amendes minimales.
- Augmenterait l'efficacité générale de l'Administration.

Inconvénients de la solution proposée

- Pourrait réduire la durée du délai de prescription.

5- Autres options

Aucune autre option n'a été envisagée, l'objectif étant d'adapter certaines dispositions, d'apporter des précisions ou d'ajouter des dispositions complémentaires ou utiles à celles prévues.

6- Évaluation intégrée des incidences

6.1- Incidences économiques

Le projet de loi toucherait approximativement 6 342 fédérations et organismes sportifs et 11 618 organismes de loisir, soit un total de 17 960 organismes. Le nombre d'intervenants (incluant les bénévoles) susceptibles d'œuvrer auprès des personnes d'âge mineur et des personnes handicapées des milieux du loisir et de sports au Québec est estimé à 255 707. Les mesures ayant trait à l'obligation de vérification des

antécédents judiciaires pourraient engendrer des coûts approximatifs de 7,08 M\$ par année à partir de 2025-2026 pour les organismes assujettis à ces dispositions. Toutefois, considérant les pouvoirs réglementaires portant sur les conditions et modalités applicables ainsi que sur les exclusions à ces obligations, ce montant pourrait être moindre. La mise en place d'un programme de compensation par le MEQ diminuerait considérablement les coûts pour les organismes. Aussi, l'ajout d'une disposition stipulant qu'une fédération d'organismes sportifs, un organisme sportif ou un organisme de loisir devrait fournir à la ministre tout renseignement ou tout document qu'elle requerrait concernant l'application de la présente loi pourrait engendrer des coûts annuels totaux estimés à 44 900 \$.

Par ailleurs, les allègements proposés concernant l'obligation pour les fédérations et organismes sportifs non affiliés de fournir un rapport annuel portant sur les accidents survenus lors de la pratique d'un sport entraîneraient une économie des coûts directs liés aux formalités administratives. Cette modification pourrait représenter des économies annuelles de 704 250 \$.

Enfin, des économies substantielles à court, à moyen et à long terme seraient générées par le projet de loi : réduction des coûts de santé associés aux maladies chroniques, réduction du taux d'hospitalisation, des consultations médicales, etc.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Des consultations ont été effectuées en amont de la détermination des orientations relatives à différents enjeux auprès de certains experts, organismes et partenaires du milieu. Des consultations portant sur le contenu du présent projet de loi ont par ailleurs été menées auprès des organisations suivantes :

- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
- Ministère de l'Enseignement supérieur
- Ministère de la Culture et des Communications
- Ministère de la Santé et des Services sociaux
- Ministère de la Sécurité publique
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
- Ministère des Finances
- Ministère du Tourisme
- Ministère du Travail
- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
- Directeur de la protection de la jeunesse
- Office des personnes handicapées du Québec
- Protecteur national de l'élève
- Régie des alcools, des courses et des jeux
- Secrétariat à la condition féminine
- Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit
- Secrétariat du Conseil du trésor
- Société des établissements de plein air du Québec

Bien qu'issus de différents secteurs, tous les ministères et organismes consultés ont accueilli positivement les travaux entourant la refonte de la loi. Lorsque possible, leurs commentaires ont été pris en considération dans la rédaction du projet de loi.

Puisque la protection de l'intégrité des personnes dans les domaines sportifs et du loisir constitue d'emblée une responsabilité partagée entre tous les acteurs concernés, la mise en place des mesures ciblées, prudentes et pondérées devrait être accueillie favorablement par l'ensemble des partenaires et acteurs du milieu.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

L'entrée en vigueur de la loi est prévue suivant sa sanction.

Les dispositions relatives à la création de l'organisme indépendant responsable du traitement des plaintes en matière d'intégrité des personnes entreraient en vigueur un an suivant la date de la sanction de la loi.

En ce qui concerne les dispositions concernant la vérification des antécédents judiciaires, elles entreraient en vigueur à la date ou aux dates déterminées par le gouvernement.

Mentionnons enfin qu'une attention serait portée afin que soit prise en compte la réalité des femmes, des filles et des personnes en situation de discrimination (orientation sexuelle, origine ethnique, immigration récente) dans la mise en œuvre des actions prévues par la loi.

Première année suivant la sanction de la loi

Des projets de règlement portant notamment sur les activités visées par la définition de loisir et les exclusions de catégories de loisir et d'organismes de loisir, de même que les normes sur l'intégrité des personnes seraient élaborés en collaboration avec les ministères et organismes gouvernementaux concernés, puis seraient édictés. Durant cette année, le MEQ communiquerait avec les fédérations, les organismes sportifs et les organismes de loisir afin de les informer de leurs nouvelles obligations à venir.

Le MEQ travaillerait également à la rédaction d'un projet de règlement concernant la vérification des antécédents judiciaires ainsi qu'à l'élaboration d'un programme de compensation financière pour la vérification des antécédents judiciaires à l'intention des organismes visés. Il veillerait à mettre en place un bureau-conseil qui offrirait éventuellement des services afin d'accompagner les organismes dans la mise en œuvre des nouvelles obligations en matière de vérification des antécédents judiciaires. Ce bureau offrirait son soutien et exercerait un rôle-conseil auprès de ces organisations et faciliterait, entre autres, la standardisation des demandes de vérification qui seraient effectuées. Il favoriserait également la collaboration entre les organisations visées et les différents corps de police du Québec et pourrait éventuellement assurer l'administration d'un programme de compensation, de même que toute autre fonction qui pourrait lui être attribuée (en fonction des besoins à être déterminés).

Deuxième année suivant la sanction de la loi

L'organisme indépendant responsable du traitement des plaintes serait opérationnel et la personne nommée commencerait à exercer ses fonctions.

Le MEQ rendrait opérationnelles diverses mesures avant l'entrée en vigueur des dispositions sur la vérification des antécédents judiciaires, soit une entente-cadre avec le MSP, les différents outils destinés aux organisations visées ainsi que des services administratifs, professionnels ou techniques offerts aux organisations visées.

À la suite de l'entrée en vigueur des obligations concernant les vérifications des antécédents judiciaires pour les organismes visés, il y aurait édicton par le gouvernement du règlement concernant la vérification des antécédents judiciaires.

L'approbation et le lancement d'un programme de compensation financière pour la vérification des antécédents judiciaires à l'intention des organismes visés seraient également prévus suivant cette seconde année.

Le MEQ prévoirait également des mécanismes de suivi en vue d'évaluer certaines des mesures mises en place à la suite de l'entrée en vigueur de la loi.

Cinquième année suivant la sanction de la loi

Une évaluation finale (qualitative ou quantitative) qui porterait sur l'implantation et sur l'effet de certaines mesures serait prévue. Par exemple, au volet quantitatif, pourraient être comptabilisés le nombre de vérifications des antécédents judiciaires effectuées, le nombre de vérifications des antécédents judiciaires avec résultat positif et leur proportion en fonction du nombre d'intervenants ayant des antécédents judiciaires ayant un lien avec les fonctions exercées. Pour le volet qualitatif, pourraient être évaluées, notamment la nature de l'infraction retenue en lien avec les fonctions exercées et des consultations auprès de divers acteurs. De même, une évaluation de l'implantation des nouvelles dispositions à la loi pourrait être effectuée (diffusion de la réglementation sur l'intégrité des personnes, intervenants ciblés, intégration, compréhension, efficacité, etc.). Par ailleurs, la recherche, la diffusion de l'information et le partage de connaissances sur la violence en milieu sportif entre les personnes et les organisations des différents paliers soutiendraient la mise en œuvre de ces mesures et leur évaluation.

9- Implications financières

Les impacts financiers totaux sont estimés à 29,7 M\$, soit :

- 1,4 M\$ en 2024-2025
- 1,8 M\$ en 2025-2026
- 8,2 M\$ en 2026-2027
- 9,1 M\$ en 2027-2028
- 9,2 M\$ en 2028-2029

Ces coûts incluent les besoins totaux en ETC afin de mettre en place l'organisme budgétaire (Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport) ainsi qu'un bureau-conseil qui offrirait notamment des services administratifs, professionnels et techniques aux organismes, au regard de la vérification des antécédents judiciaires.

Les besoins en ETC sont estimés à :

- 9 en 2024-2025
- 7 supplémentaires en 2025-2026 (16 au total)
- 18 supplémentaires en 2026-2027 (34 au total)
- 9 supplémentaires en 2027-2028 (43 au total).

Aucun investissement en infrastructure n'est requis.

10- Analyse comparative

10.1- Comportements prohibés pour protéger l'intégrité et traitement des plaintes

Le concept d'intégrité réfère à de multiples notions ayant des significations diverses selon les juridictions et organisations sportives. Toutefois, celles-ci réfèrent généralement aux enjeux relatifs à l'égalité de traitement des participants, la protection de l'intégrité physique et psychologique des athlètes, le dopage, le harcèlement, l'intimidation, la corruption et les abus. Bien que le modèle des mécanismes centralisés du traitement des plaintes ne soit pas encore répandu dans le monde, on constate que cette mouvance est très actuelle et répond à des besoins grandissants.

Canada

En 2016, l'Ontario a publié la Politique sur la reconnaissance des sports de 2016 qui établit les exigences que doivent respecter les organismes provinciaux de sport et les organismes multisports afin d'être reconnus par le gouvernement de l'Ontario à titre d'instances dirigeantes de leur sport (sport amateur) dans la province, dont l'adoption d'une politique sur le harcèlement incluant des procédures relatives aux plaintes.

En Saskatchewan, différents programmes et politiques élaborés par Sask Sport visent à protéger la sécurité et l'intégrité des participants. Les conditions d'adhésion prévoient notamment la mise en place d'un code de conduite, d'une politique de règlement des conflits et d'une politique de discipline et de gestion des plaintes. À ce titre, le code de conduite prévoit certaines responsabilités, dont la condamnation de tout comportement qui constitue du harcèlement physique, psychologique ou sexuel. L'adoption de ces politiques est nécessaire à la reconnaissance de la fédération ou de l'organisation sportive par Sask Sport et, de ce fait, à l'obtention d'un financement.

En Colombie-Britannique, le Criminal Records Review Act vise à s'assurer que le personnel travaillant avec des enfants ou des adultes vulnérables complète le processus de vérification des antécédents judiciaires à travers le Criminal Records Review Program, supervisé par le Criminal Record Review Unit. Les employeurs doivent obligatoirement procéder à la vérification du casier judiciaire. Elle est obligatoire pour les bénévoles ou les employés qui travaillent ou ont accès de manière non supervisée à des enfants et à des adultes vulnérables.

À l'échelle fédérale, Sport Canada s'est engagé à soutenir l'établissement et la mise en place d'un mécanisme indépendant pour gérer le Code de conduite universel pour

prévenir et contrer la maltraitance dans le sport (CCUMS) en ce qui concerne les organismes de sport financés par le gouvernement fédéral. Le CCUMS établit les règles harmonisées que doivent adopter les organismes de sport qui reçoivent des fonds du Gouvernement du Canada pour promouvoir une culture sportive respectueuse. Le 6 juillet 2021, le gouvernement du Canada a mandaté le Bureau du Commissaire à l'intégrité dans le sport (BCIS). Le BCIS est une division distincte du Centre de règlement des différends sportifs du Canada (CRDSC). Le CRDSC a été créé par la Loi sur l'activité physique et le sport (L.C. 2003, ch. 2) avec le mandat de fournir à la communauté sportive un service national de règlement extrajudiciaire des différends sportifs et une expertise et une assistance en la matière. En tant que division du CRDSC, le BCIS contribue à l'avancement du CCUMS en : (i) supervisant un processus de réception des plaintes; (ii) effectuant des évaluations préliminaires et des enquêtes; (iii) tenant à jour une base de données des sanctions imposées; et (iv) surveillant la conformité des organismes de sport et en publiant des rapports au besoin.

États-Unis

Au Connecticut, depuis le 1^{er} octobre 2022, tout candidat de 18 ans et plus postulant pour devenir entraîneur sportif autorisé doit faire l'objet d'une vérification d'antécédents judiciaires à l'échelle nationale et fédérale. Elle est effectuée par une instance indépendante à travers des bases de données centralisées. En attendant que les vérifications soient faites, le candidat peut travailler s'il est supervisé en tout temps par un employé qui a déjà fait l'objet d'une vérification des antécédents judiciaires dans les cinq dernières années. La vérification doit être effectuée tous les cinq ans.

En Floride, des autorités indépendantes doivent procéder à une vérification des antécédents judiciaires pour tous les entraîneurs sportifs en emploi ou les candidats. Deux recherches sont effectuées, soit dans le registre Florida Department of Law Enforcement's et dans le registre US Attorney General's sexual predator and sexual offender registries. Si le nom de l'entraîneur se trouve dans l'un ou l'autre de ces registres, il ne peut être embauché ou doit être immédiatement retiré de ses fonctions.

Australie

En janvier 2021, la Sport Integrity Australia (SIA) a mis en place une politique relative aux plaintes, aux conflits ainsi qu'aux mesures disciplinaires, laquelle s'applique dès qu'un individu ou une organisation adopte une conduite prohibée par le National Integrity Framework (NIF). La SIA reçoit toutes les plaintes relatives à une conduite interdite par le NIF, un outil central qui protège l'intégrité dans la pratique sportive en Australie. Les infractions en lien avec le cadre national d'intégrité sont examinées en fonction de la nature de l'inconduite. Selon la gravité de l'acte, le SIA peut émettre de mesures visant à éduquer les personnes fautives, donner un avertissement ou imposer une suspension ou une expulsion du sport.

De plus, la Working with Children (Criminal record checking) Act 2004 rend obligatoire, sous peine d'amende et d'emprisonnement, l'obtention d'un avis d'évaluation (résultat de la vérification des antécédents judiciaires) pour les personnes étant en contact avec des enfants, et ce, en fonction des activités et des milieux concernés. Cette loi prévoit une procédure de vérification des antécédents judiciaires, donne les conditions d'analyse et les réponses possibles d'avis d'évaluation. La loi donne le pouvoir à la Working With

Children (WWC) Screening Unit de faire des audits pour vérifier la conformité des organismes. Les antécédents judiciaires sont transmis sous la forme d'un avis d'évaluation. Lorsqu'un individu reçoit un avis d'évaluation positif, une carte WWC qui l'autorise à travailler avec des mineurs lui est remise. Au contraire, un avis négatif interdit formellement son emploi, car la personne est jugée à risque.

10.2- En bref

La recension suggère que la protection de l'intégrité dans la pratique sportive est aujourd'hui une priorité sociale et fait l'objet de politiques à l'échelle mondiale. La plupart des politiques et des programmes visent à prohiber tous les actes d'intimidation, d'abus, de discrimination, de violence et de harcèlement physique, psychologique et sexuel en milieu sportif, et ce, dans le but de protéger la santé mentale et physique des participants.

Des activités complémentaires liées à la prévention, dont la formation et la mise en place de ressources, sont également des pistes à explorer pour diminuer les comportements inappropriés ou violents dans le loisir et le sport.

La ministre responsable du Sport,
du Loisir et du Plein air,

ISABELLE CHAREST