

PAR COURRIEL

Québec, le 27 mars 2024

Monsieur Sébastien Schneeberger
Président
Commission de l'aménagement du territoire
Hôtel du Parlement
1^{er} étage, bureau 1.53
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : *Projet de loi n° 45 – 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*

Monsieur le Président,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive¹, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de loi n° 45, *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*, présenté par la ministre responsable du Sport, du Loisir et du Plein air, M^{me} Isabelle Charest, le 6 février 2024.

Il est primordial que toute personne puisse pratiquer un loisir ou un sport sans craindre pour sa sécurité ou son intégrité. Ainsi, je tiens à saluer la volonté d'accroître la protection des personnes dans ce contexte, notamment, en légiférant sur des mécanismes à cet égard.

Après analyse, je souhaite vous faire part de mes commentaires sur les sujets suivants :

- La création du protecteur de l'intégrité en loisir et en sport;
- Les vérifications de sécurité;

¹ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32.

- Le mécanisme de transfert de renseignements entre le protecteur de l'intégrité en loisir et en sport et le Protecteur du citoyen.

1. Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport

Le projet de loi propose de modifier la *Loi sur la sécurité dans les sports*² (ci-après « Loi ») afin de notamment créer le protecteur de l'intégrité en loisir et en sport (ci-après « PILS »). Ce nouvel organisme, responsable du traitement des plaintes en matière d'intégrité en loisir et en sport, serait constitué par l'ajout d'un chapitre IV à la Loi.

1.1. Un rôle à préciser

La section II du chapitre IV de la Loi prévoit les fonctions et les responsabilités du PILS. Celui-ci sera chargé de recevoir toute plainte en matière d'intégrité en loisir et en sport et de formuler des recommandations en cette matière³.

J'estime que le rôle du PILS, tel qu'actuellement défini dans le projet de loi, n'est pas suffisamment circonscrit. En effet, l'utilisation du terme « intégrité », sans davantage de précisions, crée une confusion entre le mandat du PILS et, notamment, celui accordé au Protecteur du citoyen en matière d'intégrité publique.

Afin d'éviter cette confusion, je suis d'avis que l'article 30.9 de la Loi, introduit par l'article 16 du projet de loi, devrait être modifié pour y indiquer la portée de son mandat. Celui-ci devrait y préciser que les plaintes en matière d'intégrité sont celles concernant les loisirs et les sports.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que l'article 30.9 de la Loi sur la sécurité dans les sports, introduit par l'article 16 du projet de loi no 45, soit modifié par l'insertion, après « en matière d'intégrité », de « dans les loisirs et les sports ».

1.2. Absence de possibilité de s'opposer à la transmission d'une copie de sa plainte

Lorsqu'il examine une plainte, le PILS doit en informer la fédération ou l'organisme concerné et lui transmettre une copie de la plainte, à moins qu'il ait des motifs raisonnables de croire que la transmission pourrait nuire à une enquête⁴.

La seule exception à la transmission d'une copie intégrale de la plainte par le PILS est donc lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle pourrait nuire à une enquête.

À mon avis, la nature des plaintes qui seront traitées par le PILS (ex. : violence, abus, harcèlement) exige un traitement empreint de sensibilité. Je suis préoccupé par cette

² RLRQ, c. S-3.1.

³ Article 30.9 du nouveau chapitre IV de la Loi, introduit par l'article 16 du projet de loi n° 45.

⁴ Article 30.18 du nouveau chapitre IV de la Loi, introduit par l'article 16 du projet de loi n° 45.

transmission d'une copie intégrale de la plainte sans le consentement de la personne plaignante. En effet, celle-ci peut contenir des détails très personnels que la personne plaignante ne souhaite pas révéler à sa fédération ou à son organisme. Ainsi, il m'apparaît probable que certaines personnes, qui se sentent atteintes dans leur intégrité, décident de ne pas porter plainte, en sachant que le contenu de celle-ci sera lu par plusieurs personnes avec qui elles partagent du temps de loisir ou de sport.

Cette transmission pourrait donc dissuader certaines personnes de porter plainte ou les amener à se censurer lors de la rédaction de leur plainte.

Les plaintes traitées par le protecteur régional de l'élève en milieu scolaire s'apparentent dans certains cas à celles qui seront traitées par le PILS. Or, selon la *Loi sur le protecteur national de l'élève*⁵, le protecteur régional de l'élève doit seulement informer le centre de services scolaire ou l'établissement d'enseignement privé lorsqu'il examine une plainte. Il n'a aucune obligation de leur transmettre la copie de la plainte, sauf lorsqu'il s'agit d'une plainte concernant un acte de violence à caractère sexuel. Dans ce cas, « le protecteur régional de l'élève la transmet sans délai [...], à moins qu'il n'ait des motifs raisonnables de croire que la transmission pourrait nuire à une enquête ou que le plaignant ne s'y oppose⁶ ».

Permettre au plaignant de s'opposer à la transmission de la copie de sa plainte est, à mon avis, opportun. Celui-ci aurait donc le choix de déterminer si la transmission de sa plainte est appropriée en fonction de la situation dénoncée.

Le PILS devrait d'ailleurs s'assurer que le plaignant est informé qu'une copie de sa plainte sera transmise à la fédération ou à l'organisme concerné et lui offrir la possibilité de s'y opposer.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que le premier alinéa de l'article 30.18 de la *Loi sur la sécurité dans les sports*, introduit par l'article 16 du projet de loi n° 45, soit modifié par l'insertion, après « enquête », de « ou que le plaignant ne s'y oppose ».

1.3. Aviser la personne concernée lors de la cessation de l'examen d'une plainte

Dans l'éventualité où le PILS met fin à l'examen d'une plainte en vertu du 4^e alinéa du nouvel article 30.18 de la Loi, il en informe le plaignant ainsi que la fédération ou l'organisme concerné. S'il le juge à propos, il peut également informer la personne directement concernée par la plainte.

Je suis préoccupé par le fait que la personne directement concernée par la plainte ne soit pas nécessairement informée lorsque le PILS met fin à son examen.

De ma compréhension, à cette étape du processus de traitement de la plainte, le PILS a déjà débuté l'examen de la plainte et a donc donné l'occasion à la personne directement

⁵ Articles 36 et 37 de la *Loi sur le protecteur national de l'élève*, RLRQ, c. P-32.01.

⁶ *Loi sur le protecteur national de l'élève*, article 37 alinéa 1 *in fine*.

concernée par celle-ci de se faire entendre. Celle-ci a ainsi été informée de la plainte formulée à son égard.

J'estime qu'il est souhaitable que la personne visée par une telle plainte soit en tout temps informée lorsque le PILS met fin à l'examen de la plainte. Il m'apparaît injustifié qu'elle soit laissée sans suivi considérant la nature de la plainte la concernant.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 Que le quatrième alinéa de l'article 30.18 de la *Loi sur la sécurité dans les sports*, introduit par l'article 16 du projet de loi n° 45, soit modifié afin d'obliger le protecteur de l'intégrité en loisir et en sport à informer la personne directement concernée par la plainte lorsqu'il décide de mettre fin à l'examen de celle-ci.

1.4. Ajouter l'obligation de transmettre des conclusions écrites sur demande

Le projet de loi prévoit que le PILS doit, dans les 45 jours suivant la réception de la plainte, en terminer l'examen⁷. Il doit ensuite transmettre ses conclusions et, le cas échéant, ses recommandations à la personne plaignante et à la fédération ou à l'organisme concerné. Il peut également les transmettre à la personne directement concernée par la plainte⁸.

De mon point de vue, un enjeu quant à la compréhension des conclusions et des recommandations du PILS est susceptible de se poser si celles-ci sont transmises verbalement. Ainsi, il devrait avoir l'obligation de transmettre des conclusions écrites aux personnes à qui il est tenu de le faire en vertu de l'article 30.33 de la Loi, lorsque celles-ci le demandent.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 Que l'article 30.33 de la *Loi sur la sécurité dans les sports*, introduit par l'article 16 du projet de loi n° 45, soit modifié afin d'y prévoir l'obligation, pour le protecteur de l'intégrité en loisir et en sport, de transmettre, sur demande, ses conclusions et, le cas échéant, ses recommandations par écrit.

2. Vérifications de sécurité

Le projet de loi n° 45 propose de modifier la Loi pour y ajouter un chapitre IV.1 portant sur les vérifications de sécurité. Les fédérations et les organismes devront dorénavant s'assurer que les personnes appelées à œuvrer auprès des personnes mineures ou handicapées ou à être régulièrement en contact avec elles n'ont pas d'antécédents judiciaires en lien avec les fonctions susceptibles de leur être confiées⁹. Dans certains cas, les vérifications devront également porter sur les comportements pouvant faire craindre

⁷ Article 30.32 alinéa 1 du nouveau chapitre IV de la Loi, introduit par l'article 16 du projet de loi n° 45.

⁸ Article 30.33 du nouveau chapitre IV de la Loi, introduit par l'article 16 du projet de loi n° 45.

⁹ Article 32 du nouveau chapitre IV.1 de la Loi, introduit par l'article 16 du projet de loi n° 45.

pour la sécurité ou l'intégrité de ces personnes¹⁰. Selon les informations obtenues, les fédérations ou les organismes concernés seront responsables de l'appréciation de ces vérifications de sécurité.

Le Protecteur du citoyen accorde une grande importance au respect du devoir d'agir équitablement. Ce principe essentiel consiste, entre autres, à s'assurer que la personne concernée a eu l'occasion de présenter les renseignements utiles à la prise de décision et, le cas échéant, de compléter son dossier.

Je suis préoccupé par le fait que le projet de loi ne prévoit pas la possibilité, pour les personnes visées, de présenter leurs observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter leur dossier avant que la fédération ou l'organisme apprécie les informations résultant des vérifications effectuées. Je suis d'avis qu'il s'agit pourtant d'une étape fondamentale du processus d'appréciation des vérifications de sécurité.

Les vérifications de sécurité pourraient amener un organisme ou une fédération à refuser de confier des fonctions à une personne. Cette décision pourrait entraîner des conséquences professionnelles et financières significatives pour la personne qui y exerce quotidiennement son métier. Il importe donc qu'elle puisse fournir un éclairage sur la situation.

Dans une intervention récente sur le projet de loi n° 46, *Loi sur l'amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs*, le Protecteur du citoyen avait observé cette même lacune et formulé une recommandation visant à permettre à la personne pour laquelle une déclaration d'empêchement potentiel avait été délivrée d'avoir l'occasion de présenter ses observations ou des documents pour compléter son dossier¹¹. Des amendements donnant suite à cette recommandation ont été adoptés lors de l'étude détaillée. Je suis d'avis qu'une recommandation de même nature doit être faite pour le présent projet de loi.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 Que le projet de loi n° 45 soit modifié par l'ajout d'une disposition prévoyant d'inclure dans la *Loi sur la sécurité dans les sports* l'obligation de permettre à la personne concernée par les vérifications de sécurité de présenter ses observations et, le cas échéant, les documents qu'elle estime nécessaires pour compléter son dossier avant que la fédération ou l'organisme statue sur les informations résultant des vérifications effectuées.

¹⁰ Article 38 du nouveau chapitre IV.I de la Loi, introduit par l'article 16 du projet de loi n° 45. Les cas visés seront déterminés par règlement du gouvernement.

¹¹ Protecteur du citoyen, *Lettre à la présidente de la Commission des relations avec les citoyens dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 46, Loi sur l'amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs*, 6 février 2024.

3. Mécanisme de transfert de renseignements entre le protecteur de l'intégrité en loisir et en sport et le Protecteur du citoyen

La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (ci-après « LFDAROP¹² ») a pour objet de faciliter la divulgation dans l'intérêt public d'actes répréhensibles commis ou sur le point de l'être à l'égard des organismes publics et d'établir un régime général de protection contre les représailles.

Conformément à la LFDAROP, le Protecteur du citoyen reçoit les divulgations de toute personne ayant des renseignements pouvant démontrer la commission d'un acte répréhensible, et effectue les vérifications et les enquêtes appropriées. Il reçoit et traite également les plaintes pour représailles en lien avec une divulgation ou avec la collaboration à une vérification ou une enquête menée en raison d'une divulgation.

Sous l'égide de la LFDAROP, le Protecteur du citoyen a compétence sur plus de 5 000 ministères et organismes publics. Ceux-ci comprennent les ministères et organismes du gouvernement du Québec, les établissements de détention relevant du ministère de la Sécurité publique, le réseau de la santé et des services sociaux, les entreprises et sociétés d'État, les centres de services scolaires, les collèges et les universités, ainsi que les services de garde subventionnés. Il exerce aussi cette compétence sur les entreprises, les sous-traitants, les regroupements ou toute autre entité lorsque ceux-ci, par exemple, bénéficient d'une aide financière d'un organisme public.

Par conséquent, les mandats du PILS et du Protecteur du citoyen, sous la LFDAROP, peuvent se chevaucher dans certaines circonstances, par exemple lorsqu'un organisme sportif est financé par des fonds publics.

Or, le projet de loi n° 45 ne prévoit pas de transfert bidirectionnel de renseignements entre le PILS et le Protecteur du citoyen, dans son mandat en intégrité publique. Un tel mécanisme permettrait à chacun des organismes d'exercer sa compétence sans que le lanceur d'alerte doive, de sa propre initiative, transmettre les informations à plusieurs organismes simultanément.

Le Protecteur du citoyen, dans son mémoire présenté dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 53, *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, recommande que l'article 23 du projet de loi n° 53 soit modifié afin que l'article 14 de la LFDAROP prévoie qu'il puisse communiquer des renseignements portés à sa connaissance à un organisme avec lequel il partage des rôles et des responsabilités en matière d'intégrité publique, lorsqu'il estime que cet organisme pourrait traiter ces renseignements de manière plus appropriée¹³. Si cette recommandation était acceptée et que le projet de loi n° 53 devait être adopté, je suis d'avis que cela permettrait au Protecteur du citoyen de transmettre les renseignements appropriés au PILS. Toutefois, rien n'est prévu dans le projet de loi n° 45 pour que le PILS puisse transférer

¹² RLRQ, c. D-11.1.

¹³ Protecteur du citoyen, *Mémoire présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 53, Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, 27 mars 2024.

des informations au Protecteur du citoyen pour que celui-ci les traite, dans le cadre de son mandat en intégrité publique.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-6 Que le projet de loi n° 45 soit modifié par l'ajout d'une disposition prévoyant d'inclure, dans la *Loi sur la sécurité dans les sports*, une obligation pour le protecteur de l'intégrité en loisir et en sport de transmettre au Protecteur du citoyen, dans les plus brefs délais, les renseignements portés à sa connaissance pouvant faire l'objet d'une divulgation au sens de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.

* * * * *

Avant de conclure, je me permets de souligner, en toute déférence, que la multiplication d'organismes agissant à titre de « protecteur » pourrait occasionner de la confusion auprès des citoyens quant au rôle de chacun d'eux. Dans ce contexte, il est souhaitable que chaque organisme s'efforce de diffuser, de façon claire, les informations concernant son mandat afin que les citoyens utilisent le bon processus de plainte.

En terminant, je réitère que j'adhère pleinement à la volonté d'offrir un milieu exempt de toute forme d'atteinte à l'intégrité pour les personnes qui pratiquent des activités sportives ou de loisir. Les recommandations que je formule dans la présente lettre ont pour but de bonifier le projet de loi.

Je suivrai avec intérêt le cheminement de ce projet de loi, ainsi que la mise en œuvre de mes recommandations.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le protecteur du citoyen,



Marc-André Dowd

- c. c. M^{me} Isabelle Charest, ministre responsable du Sport, du Loisir et du Plein air
 M. Simon Jolin-Barrette, leader parlementaire du gouvernement
 M. Monsef Derraji, leader parlementaire de l'opposition officielle
 M. Alexandre Leduc, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
 M. Paul St-Pierre Plamondon, chef du troisième groupe d'opposition
 M^{me} Carole Arav, sous-ministre de l'Éducation
 M. Félix Fortin-Lauzier, secrétaire de la Commission de l'aménagement du territoire
 M. Philippe Brassard, secrétaire de la Commission des institutions