



# Mémoire

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le 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*

Québec, le 22 mars 2024



## Table des matières

PRÉSENTATION DU PROTECTEUR NATIONAL DE L'ÉLÈVE .....	1
INTRODUCTION .....	2
1. DES CHAMPS DE COMPÉTENCE À BALISER .....	3
1.1 Partage d'information et transfert de dossier .....	5
1.2 Conduite conjointe des enquêtes.....	5
2. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX ET BONIFICATIONS.....	6
2.1 Nomination du PILS et absence de protecteurs régionaux .....	6
2.2 Notion d'intégrité et compétence .....	7
2.3 Demande d'avis .....	8
2.4 Commissions des services juridiques et AVCS.....	8
2.5 Communication .....	8
CONCLUSION .....	9



## PRÉSENTATION DU PROTECTEUR NATIONAL DE L'ÉLÈVE

Institué par la *Loi sur le protecteur national de l'élève*<sup>1</sup> (LPNÉ), le Protecteur national de l'élève (PNÉ) est le nouvel ombudsman de l'éducation au Québec.

Il a pour mission de veiller au respect des droits des élèves fréquentant les établissements d'enseignement publics et privés et des enfants recevant un enseignement à la maison – et de leurs parents – au regard des services qui leur sont rendus. À cet égard, il reçoit et traite les plaintes des élèves et de leurs parents.

Il est également chargé de recevoir et de traiter les plaintes et les signalements d'actes de violence à caractère sexuel (AVCS) survenant dans le réseau scolaire.

Le PNÉ a compétence sur les établissements scolaires du primaire et du secondaire, tant au public qu'au privé, ainsi que sur la formation professionnelle, l'éducation aux adultes et l'enseignement à la maison. Il a également compétence sur les établissements d'enseignement des communautés criées, naskapiées et inuit.

Le PNÉ en quelques chiffres :

- 17 protecteurs régionaux de l'élève (13 à temps plein et 4 à temps partiel);
- 3 étapes dotées de courts délais forment le nouveau mécanisme de traitement des plaintes et des signalements prévu par la LPNÉ;
- Plus de 2 600 requêtes traitées ou en traitement depuis le 28 août 2023.

Quelques initiatives phares :

- Guichet unique pour rejoindre le PNÉ, accessible par téléphone ou message texte, par courriel, par la poste et par le biais d'un formulaire web;
- Développement du système informatique de traitement des plaintes et des signalements pour assurer l'efficacité du traitement des requêtes et une reddition de comptes optimale aux deuxième (responsables du traitement des plaintes) et troisième étapes (protecteurs régionaux de l'élève) de la procédure;
- Des milliers d'affiches présentant le recours, livrées dans toutes les écoles du Québec;
- Campagne de promotion de la procédure de traitement des plaintes et des signalements réalisée du 29 janvier au 26 février 2024.

---

<sup>1</sup> RLRQ, c. 32.01.

## INTRODUCTION

Le présent mémoire s'inscrit dans le cadre des consultations particulières de la Commission de l'aménagement du territoire sur le 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*.

Bien que le Protecteur national de l'élève (PNÉ) n'ait pas été formellement convié à intervenir directement sur ce projet de loi, la nature de son contenu, son expérience en matière de traitement des plaintes et, surtout, les interactions possibles avec ses propres responsabilités d'ombudsman de l'éducation au Québec, l'incitent à partager avec les parlementaires de la Commission son point de vue sur le projet de loi n° 45.

Tout d'abord, il est à noter que le PNÉ accueille favorablement le projet de loi n° 45. En effet, de nombreux éléments viennent renforcer et bonifier le rôle de l'ancien Officier aux plaintes afin de créer un Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport (PILS) qui sera doté d'une plus grande indépendance par rapport aux fédérations sportives.

Ses futurs pouvoirs d'enquête, semblables à ceux que détiennent le PNÉ et le Protecteur du citoyen, lui permettront de passer outre les limitations qu'offrait le mode inquisitoire de l'Officier. L'absence de délai de prescription est également une nouveauté des plus positives, tout comme l'abandon de l'obligation, pour la victime présumée, de témoigner devant l'auteur allégué d'une atteinte à son intégrité.

Finalement, l'établissement clair du rôle du PILS en matière de suivi des actions prises par les fédérations ou les organismes à la suite de l'émission de ses recommandations est une très bonne chose et son inscription à même le projet de loi est une heureuse initiative de la part du législateur. En effet, veiller à la mise en œuvre réelle et satisfaisante des recommandations acceptées par les organismes est au cœur de la mission d'un ombudsman.

Toutes ces avancées font que le projet de loi n° 45 aura un effet positif sur les mécanismes de protection des jeunes sportifs du Québec. Le PNÉ est toutefois d'avis que certaines améliorations pourraient être apportées au projet de loi afin de renforcer de manière concrète et pérenne ses objectifs. Ces propositions sont précisées à l'instant.

## 1. Des champs de compétence à baliser

De récentes initiatives législatives, au demeurant fondées sur des objectifs louables et importants à l'égard des enfants et des élèves du Québec, ont eu pour effet de multiplier les acteurs étatiques appelés à œuvrer pour la défense des droits de ces personnes. Or, cela crée inévitablement une certaine confusion dans l'esprit des citoyens lorsque vient le moment d'identifier le bon recours ou le bon organisme à interpeller.

Vers qui se tourner lorsqu'une problématique vécue par un jeune nécessite l'intervention d'un organisme dédié au respect de ses droits? Les intervenants commencent en effet à se multiplier : Commissaire au bien-être et aux droits des enfants, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport, Protecteur national de l'élève...

Dans un souci d'efficience et de saine gestion des fonds publics, il sera donc très important de bien concerter tous ces organismes et de bien définir leurs champs de compétences respectifs afin de ne pas dédoubler le travail.

Tout comme il sera important de bien communiquer à la population l'existence et les balises de ce nouveau recours. À cet effet, dans la deuxième section de ce mémoire, il est proposé d'ajouter une disposition au projet de loi n° 45 qui viserait à favoriser la promotion et la notoriété du futur Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport.

Concernant les responsabilités qu'aura le PILS, tel qu'il est rédigé en ce moment, le projet de loi 45 crée un risque réel de chevauchement de compétences entre lui et le Protecteur national de l'élève.

Les fédérations d'organismes sportifs, les organismes sportifs non affiliés et les organismes de loisir, qui seront sous compétence du Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport, peuvent être des partenaires et des mandataires des centres de services scolaires, des commissions scolaires ou des établissements d'enseignement privés, qui, eux, sont sous la compétence du Protecteur national de l'élève. Ceci s'observe souvent dans le contexte de projets pédagogiques particuliers alliant les études à la pratique d'un sport dans le cadre des programmes Sport-études.

Au Québec, au moins 50 établissements scolaires publics et privés offrent un programme Sport-études<sup>2</sup>. Plus d'une vingtaine de fédérations sportives sont partenaires de ces programmes<sup>3</sup>. On désigne les élèves qui y sont inscrits sous le vocable « élève-athlète », ce qui est tout à fait révélateur du chevauchement éventuel de l'intervention du PNÉ et du PILS.

À titre d'exemple inspiré de plaintes réelles que nous avons eu à traiter depuis la dernière rentrée scolaire, nous pouvons penser au cas d'un élève-athlète victime de gestes de violence, d'intimidation ou de harcèlement de la part d'un entraîneur et qui serait expulsé du volet sportif du programme par ce même entraîneur. Ce dernier étant un employé de la fédération sportive

---

<sup>2</sup> Gouvernement du Québec, « Trouver un programme reconnu de Sport-études », en ligne : <https://www.quebec.ca/education/prescolaire-primaire-et-secondaire/programmes-sport-etudes/trouver-un-programme-reconnu>.

<sup>3</sup> Gouvernement du Québec, « Trouver une fédération sportive partenaire des programmes Sport-études », en ligne : <https://www.quebec.ca/education/prescolaire-primaire-et-secondaire/programmes-sport-etudes/trouver-une-federation-sportive-partenaire>.

responsable du programme, le PILS pourrait être sollicité par l'élève-athlète ou ses parents et pourrait diriger ses recommandations vers la fédération sportive concernée.

Par ailleurs, la fédération sportive est un mandataire contractuel de l'organisme scolaire, qui a pour sa part des obligations dans le cadre de la prestation de services extrascolaires donnés par un tiers. Ces obligations sont notamment détaillées à l'article 215 de la *Loi sur l'instruction publique*<sup>4</sup> et 65,2 de la *Loi sur l'enseignement privé*<sup>5</sup> et concernent la forme du contrat, la prévention de la violence et de l'intimidation, l'obligation de dénoncer des actes de violence et d'intimidation et l'obligation de formation en matière de lutte contre l'intimidation et la violence.

L'élève-athlète ou ses parents pourraient donc se tourner également vers un protecteur régional de l'élève (PRÉ) en vertu de la *Loi sur le protecteur national de l'élève*. Le protecteur régional de l'élève pourrait ainsi émettre des recommandations à l'endroit de l'organisme scolaire visé afin qu'il améliore ses pratiques ou qu'il apporte des modifications au contrat.

Ce chevauchement inéluctable entre les compétences des deux protecteurs soulève les préoccupations suivantes :

- L'élève-athlète et ses parents auront à saisir deux organismes distincts pour faire valoir leurs droits, ce qui les forcera à formuler deux plaintes, donner deux fois leur version des faits, recevoir deux rapports, etc. Cet aspect suscite une inquiétude particulière en ce qui concerne la victime pour qui il est souvent difficile de répéter sa version d'événements.
- Les témoins et les organismes visés par l'enquête auront eux aussi à donner leur version et fournir des documents à deux protecteurs différents.
- L'existence de deux organismes pouvant recevoir leurs plaintes risque de créer de la confusion chez les plaignants (voire les décourager à porter plainte), et chez les autres acteurs concernés.
- Il existe un risque que les deux protecteurs arrivent à des conclusions contradictoires ou émettent des recommandations difficilement conciliables ou même contraires.
- Si les processus sont menés séparément et sans concertation, il existe un risque que les acteurs concernés cherchent à se déresponsabiliser en rejetant la faute sur les épaules de l'autre.
- Le fait que deux organismes publics consacrent des ressources à deux enquêtes parallèles au sujet des mêmes faits engendre des dépenses qui pourraient être évitées.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi n° 45 ne contient aucune disposition spécifique à la situation des élèves-athlètes ou à d'autres situations où une atteinte à l'intégrité d'un élève pourrait survenir dans le cadre de services extrascolaires dispensés par un organisme sportif ou de loisir.

À tout le moins, nous notons que l'article 30.17 al. 2 du projet de loi prévoit la possibilité pour le PILS de communiquer à un autre organisme les renseignements relatifs à une plainte s'il juge que celle-ci peut être traitée par celui-ci et que le plaignant y consent, mais sans plus de précisions et sans faire référence spécifiquement au PNÉ.

---

<sup>4</sup> RLRQ, c. I -13.3.

<sup>5</sup> RLRQ, c. E -9.1.

Le projet de loi n° 45 devrait donc, selon le Protecteur national de l'élève, être bonifié afin de répondre aux préoccupations énoncées plus haut. À cet effet, les prochaines parties du présent mémoire font état de deux propositions qui contribueraient à l'éclaircissement du partage des compétences pour les élèves-athlètes entre les deux organismes publics.

### 1.1 Partage d'information et transfert de dossier

Une première option consisterait à s'inspirer du 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*, actuellement à l'étape des consultations particulières, qui prévoit spécifiquement à son article 23 un mécanisme de transfert de dossier entre le Protecteur du citoyen et le Protecteur national de l'élève.

Nous proposons ainsi l'ajout de la disposition suivante à la section III du chapitre IV du projet de loi n° 45 :

« Lorsque le protecteur de l'intégrité en loisir et en sport estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une plainte ou d'un signalement en application de l'article 19 de la Loi sur le protecteur national de l'élève (chapitre P-32.01), il les transmet dans les plus brefs délais au protecteur régional de l'élève compétent.

Cette communication de renseignements s'effectue selon les conditions et modalités déterminées dans une entente entre le protecteur de l'intégrité en loisir et en sport et le protecteur national de l'élève. »

Une telle disposition aurait l'avantage de favoriser la concertation entre les deux organismes et d'amoindrir, chez la population, les risques d'une mauvaise compréhension des compétences respectives du Protecteur national de l'élève et du Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport. Une entente permettrait de bien baliser les rôles et responsabilités de chacun et d'établir des bases solides de communication et de coopération.

### 1.2 Conduite conjointe des enquêtes

Une deuxième option, qui pourrait d'ailleurs être combinée à la proposition précédente, serait d'autoriser, lorsque la situation s'y prête et sauf si le plaignant refuse pour des raisons jugées valables, la conduite conjointe des enquêtes par le Protecteur national de l'élève et le Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport.

Dans des cas où les motifs de la plainte visent à la fois un organisme scolaire et un organisme sportif ou de loisir, comme une fédération sportive dans le contexte des programmes Sport-études, un protecteur régional de l'élève et une personne désignée par le PILS pourraient mener leur enquête ensemble.

Ils pourraient rencontrer ensemble l'élève et ses parents ainsi que les autres personnes susceptibles de faire progresser leur enquête. Ils pourraient également se partager les renseignements ainsi recueillis. Ils pourraient même rédiger un rapport conjoint contenant des conclusions communes et des recommandations dirigées vers l'organisme scolaire et l'organisme sportif et de loisir visé.

Une telle façon de faire nécessiterait évidemment la conclusion d'une entente entre le PNÉ et le PILS établissant les modalités de ce partenariat. Mais une fois mise en place, cette solution permettrait d'éviter les problèmes mentionnés plus haut, sans faire de compromis sur l'objectif principal du projet de loi : renforcer la protection de la sécurité et de l'intégrité des personnes, plus particulièrement chez les élèves.

Une telle approche ne serait pas unique. En effet, le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*<sup>6</sup> autorise, à son article 94, la tenue d'enquêtes conjointes :

**94.** Le commissaire peut conclure des ententes avec d'autres personnes, notamment avec le vérificateur général ou le commissaire au lobbying, afin de tenir des enquêtes conjointes, chacun en application des dispositions législatives qu'il applique.

Adaptée au projet de loi n° 45, une telle disposition pourrait prendre la forme suivante :

« Le Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport peut conclure des ententes avec le Protecteur national de l'élève afin de tenir des enquêtes conjointes, chacun en application des dispositions législatives qu'il applique. »

## 2. Commentaires généraux et bonifications

Mises à part les préoccupations d'éventuels chevauchements de compétences, quelques bonifications pourraient par ailleurs solidifier le projet de loi n° 45. La présente section les expose en vrac.

### 2.1 Nomination du PILS et absence de protecteurs régionaux

Contrairement aux dispositions prévues à la *Loi sur le protecteur national de l'élève* (LPNÉ), le projet de loi ne prévoit pas la mise en place de « protecteurs régionaux ». Pourtant, il y aurait au Québec plus de 6 300 fédérations et organismes sportifs et plus de 11 600 organismes de loisir, pour un total d'environ 18 000 organismes. En raison de l'ampleur de la tâche, il est indéniable que le nouveau Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport devra s'entourer d'une équipe et déléguer ses pouvoirs à un certain nombre de personnes. L'article 30.20 du projet de loi n° 45 prévoit d'ailleurs que le PILS peut « confier l'enquête à une personne qu'il désigne ».

Tel qu'il est actuellement libellé, le projet de loi n'encadre pas la sélection de ces « personnes qu'il désigne ». Les protecteurs régionaux de l'élève, qui traitent des plaintes au même titre que ces futures « personnes », voient leur sélection encadrée par les articles 5 et 6 de la LPNÉ. Ce processus de sélection très rigoureux vient asseoir leur légitimité, en plus de favoriser la confiance du public grâce à ses garanties d'indépendance et de transparence.

En l'absence de toute disposition encadrant la sélection et les conditions de nomination des futurs « délégués », il reviendra au nouveau PILS de nommer des personnes qui ont non seulement l'expérience, mais également l'indépendance requise pour agir comme ombudsman. À cette fin, nous estimons qu'il pourrait être judicieux d'établir certaines balises dans le projet de loi n° 45 qui s'inspireraient de l'article 9 de la LPNÉ (ex. : ne pas être membre d'un conseil

---

<sup>6</sup> RLRQ, c. C -23.1.

d'administration, actionnaire, dirigeant ou employé d'un organisme sportif ou de loisir, ne pas être le conjoint d'une telle personne, etc.).

## 2.2 Notion d'intégrité et compétence

L'article 30.9 du projet de loi n° 45 est la disposition principale énonçant la fonction du Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport :

**30.9.** Le protecteur de l'intégrité en loisir et en sport est chargé de recevoir toute plainte en matière d'intégrité et de formuler des recommandations en cette matière, notamment à une fédération d'organismes sportifs, à un organisme sportif ou à un organisme de loisir.

Or, la notion « d'intégrité » n'est pas définie dans le projet de loi. Bien qu'un règlement sera fort probablement adopté ultérieurement, nous jugeons qu'il aurait été préférable que la définition générale de cette notion figure dans le projet de loi n° 45.

Est-il réaliste de penser que la définition de cette notion puisse se rapprocher de celle qui a déjà été développée par la jurisprudence en lien avec l'article 1<sup>er</sup> de la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>7</sup> et l'article 10 du *Code civil du Québec*?

Si oui, il est clair que ce droit peut toucher tant l'intégrité physique que psychologique, mais la jurisprudence mentionne que l'atteinte au droit à l'intégrité doit dépasser un certain seuil et se distingue du droit à la dignité :

[136] Selon la jurisprudence, l'atteinte au droit à l'intégrité « doit laisser des marques, des séquelles qui, sans nécessairement être physiques ou permanentes, dépassent un certain seuil. L'atteinte doit affecter de façon plus que fugace l'équilibre physique, psychologique ou émotif de la victime ». Quant au droit à la dignité, il « vise les atteintes aux attributs fondamentaux de l'être humain qui contreviennent au respect auquel toute personne a droit du seul fait qu'elle est un être humain et au respect qu'elle se doit à elle-même ». Contrairement au droit à l'intégrité, le droit à la dignité « n'exige pas l'existence de conséquences définitives pour conclure qu'il y a eu violation »<sup>8</sup>.

[Soulignements ajoutés.]

Pourquoi avoir choisi la notion « d'intégrité » comme source de la compétence du PILS? Ne serait-il pas plus constructif de permettre au PILS de traiter des plaintes concernant l'atteinte à d'autres droits fondamentaux de la personne, comme le droit à la dignité, afin de favoriser la meilleure protection possible des personnes concernées?

Il ne fait aucun doute que ces questions devront être précisées, et il serait souhaitable que le champ de compétence ne soit pas restreint à l'intégrité au sens de la jurisprudence développée sous la *Charte des droits et libertés de la personne*. Une définition claire de ce que constitue l'intégrité aux yeux du législateur aidera le futur PILS à exercer pleinement sa compétence.

---

<sup>7</sup> RLRQ, c. C -12.

<sup>8</sup> *Procureur général du Canada c. Manoukian*, 2020 QCCA 1486, paragr. 136, j. Thibault.

### 2.3 Demande d'avis

Le projet de loi n° 45 ne prévoit en ce moment aucune disposition permettant à des groupes directement intéressés ou concernés de présenter une demande d'avis au Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport, contrairement à ce que prévoit l'article 19 al. 2 de la *Loi sur le protecteur national de l'élève*.

L'insertion d'une disposition analogue permettrait notamment aux organismes sportifs et de loisir de soumettre de telles demandes au PILS et serait assurément bénéfique.

### 2.4 Commissions des services juridiques et actes de violence à caractère sexuel

L'article 43 de la *Loi sur le protecteur national de l'élève* prévoit que

« Le protecteur régional de l'élève doit, lorsqu'il reçoit une plainte concernant un acte de violence à caractère sexuel, informer l'élève de la possibilité de s'adresser à la Commission des services juridiques. Lorsque l'élève est âgé de moins de 14 ans, il en informe également ses parents et lorsque l'élève est âgé de 14 ans et plus, il peut, si cet élève y consent, en informer également ses parents. »

Dans sa forme actuelle, le projet de loi n° 45 ne contient pas de disposition semblable. Dans la mesure où le nouveau Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport aura nécessairement à traiter des plaintes en matière d'acte de violence à caractère sexuel, il pourrait être judicieux d'ajouter au projet de loi l'obligation pour le PILS d'informer la victime de la possibilité de s'adresser à la Commission des services juridiques.

Dans le même ordre d'idée, aucune disposition du projet de loi n° 45 ne prévoit que les plaintes concernant un acte de violence à caractère sexuel soient traitées d'urgence, contrairement à ce que nous retrouvons à l'article 42 de la LPNÉ. Un tel ajout au projet de loi mériterait d'être envisagé.

### 2.5 Communication

En tant que toute nouvelle institution d'ombudsman, le Protecteur national de l'élève est très conscient de l'important déficit de notoriété qui vient avec la création d'un organisme public. En effet, pour que le Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport atteigne les objectifs visés par le législateur, il est crucial qu'il se fasse connaître du public.

La population doit savoir que la future procédure de plainte existe et comment y accéder. À cet effet, l'ajout d'une disposition inspirée de l'article 20 de la *Loi sur le protecteur national de l'élève* pourrait s'avérer pertinente :

« Les protecteurs régionaux de l'élève diffusent l'information relative à la procédure de traitement des plaintes prévue par la présente loi ainsi qu'à la possibilité d'effectuer un signalement ou de formuler une plainte concernant un acte de violence à caractère sexuel au protecteur régional de l'élève.

Les protecteurs régionaux de l'élève fournissent tout renseignement demandé sur l'application de la procédure de traitement des plaintes aux personnes qui le requièrent et les informent des mesures de protection contre les représailles que la loi reconnaît à toute personne qui effectue un signalement, formule une plainte,

collabore au traitement d'un signalement ou d'une plainte ou accompagne une personne qui effectue un signalement ou formule une plainte. »

Dans le même esprit, le projet de loi n° 45 pourrait prévoir l'obligation pour les organismes sportifs et de loisir d'informer leurs usagers de la possibilité de formuler une plainte auprès du PILS, comme le prévoit l'article 21 de la LPNÉ. L'obligation d'apposer une affiche fournie par le PILS dans les lieux où se déroulent leurs activités, ou l'obligation de mentionner l'existence de cette procédure de plainte dans le contrat d'inscription aux activités sportives ou de loisir pourraient également être insérées au projet de loi 45.

## CONCLUSION

Le protecteur national de l'élève, en sa qualité d'ombudsman de l'éducation au Québec et de toute jeune organisation gouvernementale, offre sa pleine et entière collaboration aux parlementaires qui étudient le projet de loi 45, ainsi qu'au futur Protecteur de l'intégrité en loisir et en sport.

En plus de bien définir leurs champs d'action respectifs, le PNÉ pourra partager avec le PILS le fruit d'enseignements tirés de ses deux premières années d'existence, et ce, au bénéfice premier de la jeunesse québécoise.

