

The logo for FADOQ, consisting of the word "fadoq" in a white, lowercase, sans-serif font, centered within a solid blue square.

Avis – La protection des personnes et le contexte du loisir bénévole

Élaboré dans le cadre des consultations entourant 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*

Déposé à la commission de l'aménagement du territoire

Le 5 avril 2024

Réseau FADOQ

7665, boulevard Lacordaire
Montréal (Québec) H1S 2A7

Téléphone : 514 252-3017
Sans frais : 1 800 544-9058
Télécopie : 514 252-3154
Courriel : info@fadoq.ca

© Réseau FADOQ 2024

Responsables : Gisèle Tassé-Goodman, présidente et Jacinthe Roy, directrice générale
Rédaction : Philippe Poirier-Monette, conseiller spécial en relations gouvernementales
Révision et correction : Julie Lapierre, rédactrice agréée

Table des matières

Présentation du Réseau FADOQ	3
L'amélioration de la protection des participants dans les loisirs	4
L'inclusion des loisirs à la Loi sur la sécurité dans les sports.....	4
La portée de la loi et le soutien aux organisations concernées	5
La vie associative du Réseau FADOQ	5
L'impact du projet de loi 45.....	6
Recommandations	8

Présentation du Réseau FADOQ

Le Réseau FADOQ est un regroupement de personnes de 50 ans et plus qui compte plus de 580 000 membres. Il y a plus de 50 ans, l'objectif principal de la fondatrice, Marie-Ange Bouchard, était de briser l'isolement des personnes âgées en leur offrant une panoplie d'activités de loisir, sportives et culturelles.

L'un des intérêts principaux de notre organisation est de faire des représentations auprès de différentes instances politiques dans le but de maintenir et d'améliorer la qualité de vie des personnes âgées d'aujourd'hui et de demain. Ainsi, nous offrons notre collaboration et mettons notre expertise à profit afin d'encourager les différents paliers gouvernementaux à faire des choix judicieux tenant compte du contexte démographique qui fait du Québec l'une des sociétés occidentales dont le vieillissement de la population est le plus marqué.

Le Réseau FADOQ souhaite susciter une prise de conscience, dans l'objectif que la voix des personnes âgées soit représentée et surtout considérée dans les enjeux politiques. Bien que le vieillissement de la population soit un état de fait, cet enjeu ne doit pas être regardé par une loupe pessimiste.

Toutefois, il est nécessaire que les impacts du vieillissement de la population soient examinés sérieusement par les autorités gouvernementales. Le Réseau FADOQ estime qu'il est important de travailler à mettre en place des solutions proactives et novatrices, permettant une évolution positive de notre société face à cette réalité.

Bien que le Réseau FADOQ ait certaines obligations relativement à sa reconnaissance à titre d'organisme national de loisir, il appert que le projet de loi 45 fera en sorte d'élargir le champ d'application de la *Loi sur la sécurité dans les sports* au secteur des loisirs, ce qui pourrait avoir un impact sur les différentes entités de l'organisation, que ce soit le secrétariat provincial, les regroupements régionaux ainsi que les clubs FADOQ.

D'office, le Réseau FADOQ appuie le projet de loi sur les objectifs, mais espère que des moyens seront déployés afin de soutenir les organisations qui seront affectées ou qui devront effectuer des opérations en vertu du projet de loi. Par ailleurs, de nombreuses précisions devront être apportées par voie réglementaire, notamment par rapport aux activités visées par le projet de loi ou encore les situations pour lesquelles des vérifications de sécurité seront nécessaires.

Dans cet avis, le Réseau FADOQ souhaite que certains éléments soient précisés dans le projet de loi 45. Notre organisation plaide également en faveur du déploiement d'un processus de consultation auprès des organismes concernés par le projet de loi et, conséquemment, le développement d'un cadre réglementaire qui lui sera associé. Finalement, le Réseau FADOQ souhaite que la particularité des organismes qui effectuent des activités, notamment des loisirs et des sports, mais dont la vocation est essentiellement sociale, sera prise en considération.

L'amélioration de la protection des participants dans les loisirs

Le Réseau FADOQ est reconnu à titre d'organisme national de loisir (ONL). Il s'agit d'une démarche que l'organisation a entamée volontairement, dans un esprit de bienveillance envers ses membres et toute autre personne participant à une activité émanant du Réseau. Afin d'être reconnu comme ONL, le Réseau FADOQ devait répondre à différents critères d'admissibilité, notamment d'être un organisme à but non lucratif, d'entretenir une vie associative et démocratique, de poursuivre une mission d'intérêt général en loisir, de représenter un certain nombre d'effectifs et d'effectuer des actions de portée provinciale.

Par ailleurs, la reconnaissance du Réseau FADOQ à titre d'organisme national de loisir vient avec certaines obligations, notamment l'adoption d'une politique en matière de protection de l'intégrité, une politique de vérification des antécédents judiciaires et des mesures de sensibilisation, d'information et de formation au sujet de la protection de l'intégrité.

L'inclusion des loisirs à la *Loi sur la sécurité dans les sports*

Avec le projet de loi 45, le gouvernement du Québec élargit le champ d'application de la *Loi sur la sécurité dans les sports* au secteur des loisirs dans son ensemble. Plusieurs éléments positifs en ressortent, notamment le fait que le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport devra également porter son attention sur ce secteur. Notons, entre autres, l'élaboration d'études et de recherches sur la sécurité dans ce secteur, sa participation à l'éducation du public pour assurer sa sécurité lors de la pratique de ces activités, son concours technique pour l'élaboration d'un règlement de sécurité et son rôle-conseil.

Par ailleurs, l'élargissement du champ d'application de la *Loi sur la sécurité dans les sports* au secteur des loisirs fait également en sorte d'ajouter un certain nombre de responsabilités aux organismes de loisir dans son ensemble, semblables aux obligations imposées aux organismes nationaux de loisir. Pensons, notamment, à la nécessité de fournir au ministre tout renseignement ou tout document que ce dernier requiert aux fins de l'application de la loi ou en ce qui concerne l'obligation de faire respecter des règlements en matière d'intégrité.

Pour assurer le respect de l'intégrité des personnes, le gouvernement du Québec souhaite instaurer un protecteur de l'intégrité en loisir et en sport. Cette instance sera chargée de recevoir et traiter toute plainte en matière d'intégrité, formuler des recommandations en cette matière aux organisations visées par une plainte, soutenir les plaignantes et plaignants, favoriser la conciliation entre les parties, conseiller le ministre ainsi qu'effectuer des enquêtes et des inspections.

Il s'agit essentiellement de responsabilités qui sont actuellement sous l'égide de l'Officier des plaintes, une entité qui agit comme un mécanisme indépendant de gestion des plaintes en matière d'intégrité, lequel a été mis en place en 2020 par le Regroupement Loisir et Sport du Québec (RLSQ).

Toutefois, le projet de loi 45 fait en sorte que le protecteur de l'intégrité et son personnel seront à l'abri de poursuites pour tous les actes qu'ils poseront de bonne foi dans le cadre du traitement d'une plainte. Cette immunité est également étendue à toute personne qui fait un signalement, dépose une plainte, ou collabore au traitement d'un signalement ou d'une plainte. Le délai de traitement des plaintes de 45 jours octroyé au protecteur de l'intégrité en loisir et en sport nous apparaît ambitieux, et le Réseau FADOQ espère que les ressources nécessaires seront déployées afin que le protecteur puisse respecter cette échéance. Par ailleurs, le projet de loi 45 ajoute également une protection contre les représailles, assortie de la possibilité d'imposer une amende en cas de non-respect. Le Réseau FADOQ est favorable à ces deux mesures.

La portée de la loi et le soutien aux organisations concernées

Bien que le Réseau FADOQ soit en faveur du projet de loi 45, notre organisation se permet d'émettre certains commentaires. Tout d'abord, une importance est accordée au terme « intégrité » dans l'ensemble de cette pièce législative, notamment en intégrant cette notion à la *Loi sur la sécurité dans les sports*. Néanmoins, aucune définition du mot « intégrité » n'est incluse dans le projet de loi. Du fait de son importance, il apparaît essentiel pour le Réseau FADOQ que le mot « intégrité » soit défini dans la Loi, et non par règlement.

Le projet de loi 45 ajoute également des obligations relativement aux vérifications de sécurité pour les gens œuvrant auprès de personnes mineures ou handicapées. Il peut s'agir tout autant de vérifications qui concernent les antécédents judiciaires d'un individu que ses comportements. Ainsi, ces dispositions concernent toute personne appelée à œuvrer auprès de personnes mineures ou handicapées ou à être régulièrement en contact avec elles en lien avec des fonctions susceptibles de leur être confiées au sein de cette fédération ou de cet organisme, et elles doivent être effectuées avant leur entrée en fonction.

Afin de faciliter ces vérifications de sécurité, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le ministre de la Sécurité publique doivent conclure une entente-cadre établissant les modalités des vérifications que les corps de police du Québec peuvent être appelés à effectuer pour les fédérations d'organismes sportifs, les organismes sportifs et les organismes de loisir. Par ailleurs, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport pourra élaborer un guide relatif aux vérifications de sécurité à l'intention des fédérations d'organismes sportifs, des organismes sportifs et des organismes de loisir et en assurer la diffusion. L'objectif d'encadrer les vérifications de sécurité est accueilli favorablement par le Réseau FADOQ.

La vie associative du Réseau FADOQ

Le Réseau FADOQ est le plus grand organisme de personnes âgées au Canada, avec plus de 580 000 membres, 790 clubs, 16 regroupements régionaux et près de 4 700 administrateurs bénévoles. Depuis plus d'un demi-siècle, notre organisation fait partie de la vie des 50 ans et plus en défendant leurs droits, en valorisant leur apport à la société et en les accompagnant avec une offre de services et d'activités adaptés.

Érigé en fédération, le Réseau FADOQ est constitué de trois niveaux différents d'organisation. Tout d'abord, le Secrétariat provincial, reconnu à titre d'organisme national de loisir. À ce niveau, différentes activités d'ordre national sont élaborées, notamment des conférences, des webinaires et des événements sportifs, comme les Jeux FADOQ. Toutefois, le Secrétariat provincial se concentre beaucoup sur la coordination de l'offre de services, les représentations gouvernementales et le développement d'ententes nationales avec différents partenaires. Les activités directement élaborées pour les membres sont moins nombreuses à ce niveau.

Viennent par la suite les 16 regroupements régionaux. Ces derniers coordonnent l'offre de service à un niveau régional, développent des ententes locales et s'occupent de l'effectif. Par ailleurs, les activités élaborées par les regroupements régionaux sont plus nombreuses et varient d'une région à une autre.

Enfin, près de 800 clubs FADOQ sont en activité à travers le Québec, lesquels sont soutenus par les regroupements régionaux. Ces entités sont essentiellement centrées sur l'élaboration d'activités de toutes sortes pour les membres. Il peut tout autant s'agir de loisirs, de sports, de sorties touristiques ou de soupers; en fait, les activités des clubs sont extrêmement variées.

Dans chacune de ces instances, ce sont des administratrices et administrateurs bénévoles qui siègent au conseil d'administration. Toutefois, alors que le Secrétariat provincial et les regroupements régionaux sont appuyés par le travail d'employées et employés permanents, les clubs œuvrent essentiellement grâce à des bénévoles dont les responsabilités, qu'elles soient administratives ou autres, ne cessent d'augmenter. Il apparaît opportun de souligner cette réalité, puisque le projet de

loi 45 pourrait engendrer des implications supplémentaires pour les clubs FADOQ. Nous utilisons sciemment le conditionnel, puisque plusieurs éléments devront être prévus par règlement, à la suite de l'adoption du projet de loi 45.

L'impact du projet de loi 45

Puisque les organismes de loisir seront maintenant sous l'égide de la *Loi sur la sécurité dans les sports*, plusieurs responsabilités pourraient leur incomber. Notamment d'adopter un règlement de sécurité, lequel devra être approuvé par le ministre, portant sur les matières prévues par règlement par le gouvernement, telles que la qualité des lieux, le contrôle de la santé des participantes et participants et les sanctions prévues en cas de non-respect du règlement.

Les organismes de loisir pourront être soumis à des vérifications de la part d'inspecteurs autorisés par le protecteur de l'intégrité en loisir et en sport, ce qui inclut, entre autres, la possibilité de pénétrer dans ses locaux, exiger des documents, confirmer des renseignements, mais également prélever des échantillons d'eau et d'air. Sur ce dernier point, le Réseau FADOQ souhaite partager la réalité de certains clubs FADOQ, lesquels sont soit propriétaires ou exploitants de leur local d'activité. Il pourrait s'avérer que certains de ces espaces ne sont pas exactement en conformité avec les normes optimales de sécurité. L'imposition de modifications aux clubs FADOQ propriétaires ou exploitants d'un local peut représenter des dépenses importantes pour ces organisations, qui peinent à équilibrer leur budget année après année. Pensons notamment aux coûts engendrés par le changement d'un système de ventilation. Ainsi, le Réseau FADOQ se permet de suggérer au ministère de l'Éducation de développer un programme de soutien financier visant les organisations de loisir et de sport qui devront apporter des changements à leurs locaux ou encore à leurs équipements à la suite d'une analyse d'un inspecteur autorisé. Aussi, il pourrait s'avérer que certains propriétaires d'un local où se tiennent les activités d'un organisme ne peuvent pas supporter les coûts de certains travaux. Pensons, notamment, aux sous-sols d'églises qui accueillent différentes organisations.

Par ailleurs, l'obligation d'effectuer des vérifications de sécurité (antécédents judiciaires, comportement, autre) pourrait être imposée aux organisations de loisir pour toute personne appelée à œuvrer auprès de personnes mineures ou handicapées ou à être régulièrement en contact avec elles. Le gouvernement devra établir, encore une fois par règlement, les frais exigibles pour la délivrance de ces documents, les cas dans lesquels une déclaration des antécédents judiciaires n'est pas requise, les conditions et les modalités applicables à la déclaration et à la vérification des antécédents judiciaires ainsi que les cas dans lesquels les vérifications de sécurité doivent également porter sur des comportements. De surcroît, le gouvernement devra déterminer par règlement les activités visées à la définition de « loisir » prévue par le projet de loi 45.

Puisque la notion de handicap est large, le Réseau FADOQ se demande dans quelle mesure les responsables bénévoles devront multiplier les vérifications de sécurité pour les personnes qui soutiennent les activités des clubs locaux. Parmi les membres du Réseau FADOQ, certaines personnes vivent avec un ou plusieurs handicaps de toutes sortes. Par ailleurs, ce questionnement est d'autant plus important puisque les activités de loisir visées seront déterminées par règlement et que la majorité des clubs FADOQ élabore de multiples activités. Ainsi, étant donné la multitude des activités qui pourraient être visées par le gouvernement du Québec ainsi que les conditions d'une partie de l'effectif du Réseau FADOQ, notre organisation se permet de soulever des inquiétudes quant à la multiplication potentielle des vérifications de sécurité qui seront imposées aux bénévoles des clubs FADOQ, ce qui pourrait engendrer un découragement chez certains d'entre eux.

Le mémoire sur la *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*, soumis le 23 janvier 2024 au Conseil des ministres du Québec par Madame Isabelle Charest, ministre responsable du Sport, du Loisir et du Plein air, évoque également certaines des inquiétudes partagées par le Réseau FADOQ. Les mêmes éléments se retrouvent également dans l'analyse d'impact réglementaire du projet de loi.

En effet, il est souligné que l'adoption du projet de loi pourrait susciter la grogne de certaines organisations en raison de l'ajout d'obligations administratives, notamment la vérification des

antécédents judiciaires. Le mémoire soumis au Conseil des ministres indique également qu'il existe un risque de décourager l'engagement bénévole envers certaines activités sportives ou récréatives.

Par ailleurs, la documentation soumise au Conseil des ministres souligne que 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. Du propre aveu du ministère de l'Éducation du Québec, bien que la mise en place d'un programme de compensation par le gouvernement le diminuerait considérablement les coûts pour les organismes, la vérification des antécédents judiciaires pour les organisations visées aura néanmoins un impact financier. Ainsi, le Réseau FADOQ recommande que le gouvernement du Québec compense entièrement les organisations qui seront affectées financièrement par le projet de loi 45 relativement aux coûts engendrés par les vérifications de sécurité. Par ailleurs, le Réseau FADOQ suggère que les organismes nationaux de loisir et les organismes de loisir continuent d'avoir accès à la vérification des antécédents judiciaires gratuitement pour les bénévoles via la Fédération des centres d'action bénévole et d'étendre l'accès à cette vérification à tout type de bénévoles pour les organismes reconnus, peu importe leur fonction, et pour les personnes salariées ou contractuelles.

De surcroît, il importe de souligner que les délais pour obtenir une analyse des antécédents judiciaires sont souvent longs, alors que le projet de loi 45 insiste pour que les vérifications de sécurité soient complétées avant l'entrée en fonction des personnes appelées à œuvrer auprès des clientèles visées. Le Réseau FADOQ recommande que le gouvernement du Québec finance adéquatement les entités qui devront effectuer les vérifications de sécurité, notamment les corps policiers, afin de s'assurer que les résultats de ces vérifications soient rapidement fournis aux organismes qui en ont besoin.

Puisque de nombreux éléments seront déterminés par règlement, notamment la nature des activités qui seront visées par la loi ainsi que les cas dans lesquels les vérifications de sécurité seront nécessaires, le Réseau FADOQ recommande que la ministre consulte les organismes concernés dans le cadre de l'élaboration des règlements associés au projet de loi 45.

En ce qui concerne le développement du cadre réglementaire, le Réseau FADOQ espère que le ministère de l'Éducation considérera la particularité des organismes qui effectuent des activités, notamment des loisirs et des sports, mais dont la vocation est essentiellement sociale. La mission première du Réseau FADOQ, à tous les niveaux, consiste à ressembler et à faire socialiser les personnes de 50 ans et plus partout au Québec.

Recommandations

- 1- Déployer les ressources nécessaires au protecteur afin, notamment, de respecter les délais de traitements des plaintes.
- 2- Que le mot « intégrité » soit défini dans la Loi.
- 3- Développer un programme de soutien financier visant les organisations de loisir et de sport qui devront apporter des changements à leurs locaux ou encore à leurs équipements à la suite d'une analyse d'un inspecteur autorisé.
- 4- Compenser entièrement les organisations qui seront affectées financièrement par le projet de loi 45 relativement aux coûts engendrés par les vérifications de sécurité.
- 5- Que les organismes nationaux de loisir et les organismes de loisir continuent d'avoir accès à la vérification des antécédents judiciaires gratuitement pour les bénévoles via la Fédération des centres d'action bénévole et d'étendre l'accès à cette vérification à tout type de bénévoles pour les organismes reconnus, peu importe leur fonction, et pour les personnes salariées ou contractuelles.
- 6- Financer adéquatement les entités qui devront effectuer les vérifications de sécurité afin de s'assurer que les résultats de ces vérifications soient rapidement fournis aux organismes qui en ont besoin.
- 7- Consulter les organismes concernés dans le cadre de l'élaboration des règlements associés au projet de loi 45.
- 8- Considérer la particularité des organismes qui effectuent des activités, notamment des loisirs et des sports, mais dont la vocation est essentiellement sociale, dans l'application du projet de loi 45 et de son cadre réglementaire.