

**PROJET DE LOI C-12 : LOI FAVORISANT
L'ACTIVITÉ PHYSIQUE ET LE SPORT**

Sam Banks
Division du droit et du gouvernement

Le 10 octobre 2002
Révisé le 11 septembre 2003



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-12

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	9 octobre 2002
Deuxième lecture :	9 octobre 2002
Rapport du comité :	9 octobre 2002
Étape du rapport :	9 octobre 2002
Troisième lecture :	9 octobre 2002

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	10 octobre 2002
Deuxième lecture :	23 octobre 2002
Rapport du comité :	21 novembre 2002
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	4 février 2003

Message envoyé à la Chambre des communes : le 4 février 2003
Adoption des amendements du Sénat : le 27 février 2003

Sanction royale : 19 mars 2003

Lois du Canada 2003, chapitre 2

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
DESCRIPTION ET ANALYSE.....	3
COMMENTAIRE.....	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-12 : LOI FAVORISANT
L'ACTIVITÉ PHYSIQUE ET LE SPORT*

CONTEXTE

Le projet de loi C-12 : Loi favorisant l'activité physique et le sport, a été déposé à la Chambre des communes et réputé avoir été adopté par celle-ci après avoir franchi toutes les étapes du processus le 9 octobre 2002⁽¹⁾.

Ce projet de loi fait partie de la stratégie qui consiste à insister sur l'importance du rôle du sport dans la culture et la société canadiennes et à donner effet aux politiques du gouvernement canadien en matière d'activité physique et de sport. Ces politiques ont pour but de promouvoir l'activité physique en tant qu'aspect essentiel de la santé et du bien-être, d'encourager les gens à incorporer des activités physiques dans leur vie quotidienne et de rendre l'activité physique plus accessible en réduisant au minimum les obstacles qui empêchent la population de participer et d'être physiquement active. Il permet au gouvernement concrétiser son objectif de promouvoir la coopération entre divers groupes, organismes et entreprises, y compris les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les groupes d'activité physique, le milieu du sport et le secteur privé, pour encourager les Canadiens à participer à des activités sportives et à augmenter leur niveau d'activité physique.

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Le projet de loi a été déposé pour la première fois au cours de la 1^{re} session de la 37^e législature sous le numéro C-54, mais il est mort au *Feuilleton* à la prorogation du Parlement le 16 septembre 2002. Par une motion adoptée le 7 octobre 2002, la Chambre des communes prévoit le rétablissement à la 2^e session des projets de loi qui n'avaient pas reçu la sanction royale au cours de la session précédente. Les projets de loi seront donc rétablis à l'étape du processus législatif à laquelle ils étaient rendus au moment de la prorogation de la 1^{re} session.

Ce projet de loi remplacera la *Loi sur la condition physique et le sport amateur* de 1961 par un texte qui correspond mieux à la complexité du monde moderne du sport et qui appuie le développement du système de sport canadien. Il sera une version plus moderne de la *Loi sur la condition physique et le sport amateur* en ce qu'il précisera mieux le rôle d'encouragement, de promotion et de développement des activités physiques et du sport que joue gouvernement. L'expression « condition physique » de la *Loi* actuelle sera remplacée par « activité physique », qui insiste plus sur la participation que sur les résultats.

Le projet de loi crée également un nouveau Centre de règlement des différends sportifs du Canada qui aura pour mission de fournir à la communauté sportive un service pancanadien de règlement extrajudiciaire des différends sportifs ainsi qu'une expertise et une assistance connexes. Actuellement, chaque organisme national de sport financé par Sport Canada doit avoir dans ses statuts un mécanisme d'appel et d'arbitrage interne pour le règlement des différends. Quand le différend ne peut être résolu à ce niveau, les athlètes et les organismes n'ont que les tribunaux comme recours, une démarche qui est souvent onéreuse et longue. Un groupe de travail composé de spécialistes du milieu du sport a recommandé la création d'un nouveau système d'envergure nationale pour le règlement des différends. En réponse à cette recommandation, le projet de loi crée un organisme qui permettra aux parties en cause d'obtenir une résolution rapide, juste, équitable et transparente des différends à un coût peu élevé.

Le changement de titre de *Loi sur la condition physique et le sport amateur* à *Loi sur l'activité physique et le sport* s'explique par l'ambiguïté croissante qui entoure le terme « amateur » maintenant que les athlètes professionnels participent aux Jeux olympiques et que les athlètes amateurs touchent un cachet lors de certaines compétitions. De plus, peu nombreux sont les pays qui parlent encore de sport amateur dans leurs lois.

Le projet de loi a été amendé à l'étape du Sénat pour mieux refléter les principes de dualité linguistique et renforcer les mesures de responsabilisation. Quatre amendements ont été adoptés durant les audiences du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie ainsi que durant les délibérations du Sénat, et ils ont tous reçu l'aval de la Chambre des communes lorsque le Sénat lui a fait rapport du projet de loi.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le préambule a pour objectif de reconnaître et de clarifier les principes sous-jacents à l'engagement du gouvernement en faveur du sport. Il dit que le gouvernement désire sensibiliser davantage la population canadienne aux bienfaits de l'activité physique et de la pratique du sport, et que le gouvernement reconnaît que l'activité physique et le sport sont des aspects essentiels du mode de vie des Canadiens et de leur culture et leur procurent des avantages sur les plans de la santé, de la qualité de vie, de l'activité économique, de la diversité culturelle et de la cohésion sociale.

Par suite d'un amendement fait au Sénat, le premier paragraphe du préambule se lit dorénavant comme suit : « de la cohésion sociale, de la dualité linguistique, de l'activité économique, de la diversité culturelle et de la qualité de vie ». La référence au « caractère bilingue » du Canada a donc cédé le pas à l'expression plus moderne qu'est la « dualité linguistique », laquelle traduit mieux la dualité constitutionnelle des deux langues officielles.

Le préambule dit ensuite que le gouvernement souhaite aider les Canadiens à augmenter leur niveau d'activité physique et leur participation à des activités sportives, et encourager la coopération entre les différents ordres de gouvernement, le secteur privé et les milieux de l'activité physique et du sport pour qu'ils coordonnent leurs efforts de promotion de l'activité physique et du sport.

L'article 1 donne le titre abrégé du projet de loi : Loi sur l'activité physique et le sport.

L'article 2 indique que « ministre » s'entend du membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada chargé par le gouverneur en conseil de l'application de la Loi.

Les principes et les objectifs des politiques du gouvernement en matière d'activité physique et de sport sont énoncés aux articles 3 et 4. L'article 3 dit que la politique du gouvernement a pour objectif de promouvoir l'activité physique en tant qu'élément fondamental de la bonne santé et du bien-être; d'encourager les Canadiens à améliorer leur santé en intégrant l'activité physique dans leur vie quotidienne; et de les aider à réduire les obstacles qui les empêchent d'être actifs. Les principes de la politique en matière de sport sont énoncés à l'article 4, qui dit que cette politique du gouvernement a pour objectif d'accroître la pratique du sport, d'appuyer la poursuite de l'excellence et de développer le potentiel du système sportif

canadien. Cette politique expose également les valeurs et les principes d'éthique qui devraient guider la participation à des activités sportives et qui incluent : l'élimination du dopage; le traitement respectueux et juste de chacun; la participation pleine et entière de tous, ainsi que le règlement opportun, juste, équitable et transparent des différends sportifs.

L'objet de la Loi et les mesures ministérielles sont énoncés à l'article 5. Cet article confère au Ministre le pouvoir de prendre les mesures appropriées pour atteindre les objectifs en matière d'activité physique et de sport, entre autres :

- encourager la promotion du sport comme outil de développement individuel et social;
- faciliter la participation des groupes sous-représentés dans le système sportif canadien;
- coordonner, en collaboration avec les autres ministères ou organismes fédéraux intéressés, les initiatives fédérales visant à favoriser, promouvoir et développer l'activité physique et le sport, l'accueil de grandes manifestations sportives et la lutte contre le dopage;
- encourager les gouvernements provinciaux et territoriaux à promouvoir et à développer le sport;
- inciter le secteur privé à contribuer financièrement au développement du sport;
- appuyer et encourager le règlement extrajudiciaire des différends sportifs.

L'article 6 permet au Ministre, pour l'application de la Loi, d'accorder à quiconque une aide financière sous forme de subventions et de contributions. **Au Sénat, on a ajouté les mots « en conformité avec les parties IV et VII de la *Loi sur les langues officielles* » de sorte que l'article 6 se lit maintenant comme suit : « Pour l'application de la présente loi, le ministre peut accorder à quiconque une aide financière sous forme de subventions ou de contributions, et ce, en conformité avec les parties IV et VII de la *Loi sur les langues officielles*. » Cet amendement corrige des lacunes à l'égard des deux langues officielles et oblige le gouvernement à mettre en valeur la vitalité des minorités francophone et anglophone.**

Les articles 7 et 8 permettent au Ministre de conclure avec les provinces et les territoires des accords ou des arrangements de contribution aux frais associés aux programmes destinés à favoriser, à promouvoir et à développer l'activité physique et le sport ou la mise en œuvre de la politique du gouvernement fédéral en matière de sport. De manière analogue, le

Ministre peut conclure des accords ou des arrangements avec les gouvernements de pays étrangers en vue de favoriser, de promouvoir et de développer l'activité physique et le sport.

Les articles 9 à 35 inclusivement concernent le nouveau Centre de règlement des différends sportifs du Canada. L'article 9 crée un centre à but non lucratif composé d'un secrétariat de règlement des différends et d'un centre de ressources fournissant des services au public dans les deux langues officielles. Comme le gouvernement veut que ce centre soit indépendant, l'article dispose qu'il n'est ni un mandataire de la Couronne ni un établissement public ni une société d'État au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il n'est pas non plus un office fédéral au sens de la *Loi sur la Cour fédérale*. C'est le Ministre qui rendra compte au Parlement et au public canadien des activités du Centre conformément à un certain nombre de mesures énoncées aux articles 32 à 35.

La mission et les attributions du Centre sont énoncées aux articles 10 et 11. Le Centre a pour mission de fournir à la communauté sportive un service pancanadien de règlement extrajudiciaire des différends sportifs ainsi qu'une expertise et une assistance en la matière. Ces différends sont notamment ceux qui surviennent entre les organismes de sport ou entre ces organismes et leurs membres et d'autres personnes qui leur sont affiliées. Pour réaliser sa mission, le Centre a la capacité d'une personne physique. Il peut notamment, sous réserve de certaines restrictions, employer les fonds alloués à ses activités et conclure des contrats ou des accords sous son propre nom.

Les articles 12 à 16 portent sur l'établissement, la composition, la nomination, le mandat et les lignes directrices du conseil d'administration du Centre. Le conseil d'administration est composé d'un directeur général et d'au plus 12 administrateurs. Les administrateurs, autres que le directeur général, sont nommés à titre inamovible pour un mandat maximal de trois ans, sauf révocation motivée par le Ministre, et peuvent recevoir au plus deux mandats consécutifs. La nomination de ces administrateurs se fait conformément aux lignes directrices établies par le Ministre après consultation de la communauté sportive pour veiller à ce que le conseil soit composé de femmes et d'hommes voués à la promotion et au développement du sport et représentatif de la communauté sportive, du caractère bilingue et de la diversité de la société canadienne. Les administrateurs ne reçoivent aucune rémunération, mais ils ont droit aux indemnités fixées dans les règlements administratifs du Centre pour les frais de déplacement et autres.

L'article 17 dispose que le conseil d'administration peut, par règlement administratif que le public peut consulter, prendre des décisions concernant notamment :

- le mandat et les fonctions respectives du secrétariat de règlement des différends, du centre de ressources ou de tout autre organe du Centre;
- l'établissement d'une politique en matière de langues officielles du Canada;
- la nomination et la rémunération des dirigeants du Centre;
- la fixation des droits et honoraires que le Centre peut percevoir pour la fourniture de ses services ou de ses installations, ou leur mode de calcul;
- le rôle et les responsabilités des arbitres ou des médiateurs;
- les modalités de soumission de demandes;
- la procédure de résolution des différends et le mode de sélection des arbitres et des médiateurs.

Les articles 18 à 20 énoncent les modalités de nomination du président du conseil, la durée de son mandat et ses fonctions. De manière analogue, les articles 21 à 24 abordent les questions de nomination, de mandat, de fonctions, d'intérim et de délégation de pouvoirs du directeur général du Centre, qui est nommé par le conseil d'administration.

Les articles 25 et 26 permettent au Centre d'engager le personnel qu'il estime nécessaire à l'exercice de ses activités et disposent que les administrateurs, les dirigeants et le personnel du Centre ne font pas partie de l'administration publique fédérale.

L'article 27 énumère les fonctions et les pouvoirs du comité de vérification que le Centre est tenu de constituer. Ce comité a notamment pour tâches :

- de veiller à ce que les mécanismes appropriés de contrôle interne soient mis en place par le Centre et de revoir, d'évaluer et d'approuver ces mécanismes;
- de rencontrer le vérificateur ainsi que la direction du Centre pour discuter de l'efficacité des mécanismes de contrôle interne mis en place par celui-ci;
- de transmettre dans un rapport tout renseignement qu'il estime utile de porter à l'attention du Ministre;
- de retenir temporairement les services d'experts ou de spécialistes pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions.

L'article 28 prévoit qu'un vérificateur indépendant doit examiner chaque année les comptes et les opérations financières du Centre. Un rapport par écrit doit être fait au conseil. **Un amendement proposant que les comptes et les transactions financières du Centre envisagé fassent l'objet d'un examen et d'une vérification de la part du vérificateur général du Canada a été défait par vote majoritaire du Sénat.**

L'article 29 dispose que le Centre doit veiller à ce que les arbitres et médiateurs qui fournissent des services de règlement des différends soient indépendants du Centre et capables de fournir leurs services dans les deux langues officielles du Canada, selon le besoin des parties en cause.

Les articles 30 et 31 énoncent les dispositions générales relatives aux obligations des administrateurs et des dirigeants et précisent les dispositions de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* qui s'appliquent au Centre. Aucune disposition de contrat ou de résolution du conseil ne peut exonérer les administrateurs ou les dirigeants des responsabilités découlant de leurs obligations, des règlements, des règlements administratifs ou de la Loi. Cependant, les administrateurs et les dirigeants ne contreviendront pas à leurs obligations s'ils s'appuient de bonne foi sur les rapports de personnes dont la profession ou la situation permet d'accorder foi à leurs déclarations.

La *Loi canadienne sur les corporations canadiennes* ne s'applique pas au Centre. En revanche, le Centre, ses administrateurs, ses dirigeants et ses employés sont assujettis à un certain nombre de dispositions de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* comme si ce centre avait été constitué en vertu de cette loi et si le projet de loi représentait ses statuts. Ces dispositions incluent notamment :

- les conflits d'intérêts des administrateurs et dirigeants;
- les qualités du vérificateur;
- le droit du vérificateur à l'information.

Les exigences relatives au dépôt d'un plan d'entreprise et d'un rapport annuel sont énoncées aux articles 32 et 33. Pour chaque exercice, le Centre doit établir un plan d'entreprise qu'il remet au Ministre. Ce plan doit traiter de toutes les activités du Centre et doit exposer notamment les objectifs à atteindre, les moyens que le Centre prévoit mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, et les budgets de fonctionnement et d'investissement du Centre pour l'exercice suivant. Après l'avoir remis au Ministre, le Centre doit rendre son plan public.

De plus, le Centre doit remettre au Ministre puis rendre public un rapport annuel sur ses activités. Ce rapport doit contenir notamment les états financiers pour l'exercice, y compris la rémunération de chaque dirigeant de même que les indemnités ou autres avantages versés à chaque administrateur pendant l'exercice, le rapport du vérificateur, un sommaire du plan d'entreprise du Centre et l'évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs mentionnés dans le plan d'entreprise.

Durant les audiences du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie ainsi qu'au cours des délibérations du Sénat, on a déploré des lacunes sur le plan de la reddition de comptes du Centre. On a signalé en effet que dans la version originale, le projet de loi prévoyait un certain droit de regard ministériel mais aucune reddition de comptes au Parlement. On trouvait qu'il fallait imposer un minimum de comptes à rendre. Le projet de loi a donc été amendé par l'ajout de deux nouvelles dispositions qui obligent le Ministre à déposer le plan d'entreprise (par. 32(4)) et le rapport annuel (par. 33(5)) au Parlement.

L'amendement voulant que le Centre soit assujéti aux dispositions sur la transparence et la confidentialité contenues respectivement dans la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a été défait par vote majoritaire au Sénat.

Dans les 60 jours suivants la date de présentation du rapport annuel au Ministre et après avoir donné avis en bonne et due forme, le Centre convoque une assemblée publique qui se tient dans la ville du Canada choisie par le conseil, pour discuter du rapport et d'autres questions touchant ses activités au cours de l'exercice (art. 34).

L'article 35 donne au Ministre le pouvoir de dissoudre le Centre dans certains cas, notamment lorsque :

- le Ministre estime que le Centre a négligé d'exercer ses activités, ou qu'il ne s'acquitte pas de sa mission ou qu'il ne répond plus à un besoin;
- lorsque le Centre lui en fait la demande par requête appuyée d'une résolution à cet effet adoptée par au moins les deux tiers des administrateurs.

En cas de dissolution du Centre, ses biens peuvent, après règlement de ses dettes ou constitution d'une provision suffisante à cette fin, être dévolus aux personnes ou organismes qui poursuivent une mission semblable à la sienne.

L'article 36 confère au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre, par règlement et d'une façon générale, toute mesure nécessaire à l'application des articles et dispositions du projet de loi.

L'article 37 remplace l'alinéa 4(2)f) de la *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien* par ce qui suit :

f) l'encouragement, la promotion et le développement du sport.

L'article 38 est une disposition de coordination. Il prévoit qu'au cas où le projet de loi C-30 recevrait sa sanction royale à une certaine date, le libellé du paragraphe 9(4) du projet de loi C-54 sera modifié pour disposer que le Centre n'est pas un office fédéral au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*.

L'article 39 abroge la *Loi sur la condition physique et le sport amateur*.

L'article 40 prévoit que les dispositions du projet de loi, à l'exception de l'article 38, entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.

COMMENTAIRE

Au cours de la 1^{re} session de la 37^e législature, le Sous-comité sur l'étude du sport au Canada du Comité permanent du patrimoine canadien a entendu un certain nombre de témoins qui représentaient tout un éventail d'intérêts. Par exemple, Jeux du COMMONWEALTH Canada se qualifie d'organisme qui utilise le sport comme un outil de développement des gens, des collectivités et des pays. L'Association participe à des entreprises nationales et internationales visant à renforcer le développement social par l'intermédiaire du sport et des activités physiques. Elle le fait de deux manières distinctes : en constituant des équipes canadiennes pour les Jeux du Commonwealth et au moyen de son Programme international de développement du sport. L'Association a affirmé au Sous-comité que ses efforts internationaux de développement du sport ne servent pas que les intéressés, mais font aussi connaître et renforcent l'expertise du Canada. Elle a insisté sur la nécessité d'un engagement ferme du gouvernement canadien à l'égard du budget du Programme international de développement du sport.

Athlètes CAN représente les athlètes canadiens. Cette association a témoigné devant le Sous-comité pendant la 1^{re} session de la 37^e législature et recommandé un plus grand accès au centre proposé de résolution extrajudiciaire des différends sportifs. Elle a recommandé que tous les athlètes aient accès à ce service et non seulement ceux qui relèvent du cadre de gestion de Sport Canada, un point de vue qui a été appuyé par d'autres groupes sportifs. Le projet de loi C-12 répond à cette demande d'accès accru.

Au cours des témoignages recueillis par le Sous-comité à la 1^{re} session de la 37^e législature, Sports-Québec a fait remarquer que sous sa forme initiale, le projet de loi ne faisait aucune mention des deux langues officielles du Canada. Ce groupe a rappelé que les athlètes doivent recevoir leurs instructions, leur documentation et les services directs dans la langue officielle de leur choix et il a demandé que le projet de loi soit amendé en ce sens. Le Commissaire aux langues officielles du Canada a également témoigné devant le Sous-comité et a suggéré un certain nombre d'amendements visant à mieux refléter la dualité linguistique du Canada. Le projet de loi C-12 reflète ces suggestions.

La réaction des médias aux projets de loi C-12 et C-54 (qui l'a précédé) a été très discrète. La question qui a le plus retenu leur attention a été le débat suscité par une requête de l'Association canadienne pour l'avancement des femmes du sport et de l'activité physique. L'Association souhaitait qu'une disposition d'égalité entre les sexes soit ajoutée au projet de loi pour obliger le gouvernement fédéral à accorder son appui financier aux activités sportives en fonction d'une représentation équilibrée des deux sexes. L'objectif de cet amendement aurait été de faciliter la participation des groupes sous-représentés dans le système de sport canadien. Il aurait notamment obligé les universités et les programmes de sport nationaux à accorder les mêmes chances et le même financement aux hommes et aux femmes. Bien que l'éducation soit de compétence provinciale, l'Association a suggéré que le gouvernement fédéral impose aux universités des règles d'égalité entre les sexes comme condition aux paiements de transfert pour l'éducation postsecondaire.

Le Secrétaire d'État au sport amateur, l'honorable Paul DeVillers, a fait preuve de réticence à l'égard de cette proposition, étant d'avis que faire d'un groupe un « cas spécial » laisserait la voie ouverte à d'autres groupes sous-représentés désireux de faire reconnaître formellement l'égalité de leurs droits dans la Loi⁽²⁾. Selon M. DeVillers, cet amendement est

(2) W. Kondro, « Imposed sport equity 'not appropriate': Proposed bill protects under-represented, federal minister says », *Ottawa Citizen*, 5 mai 2002, p. B1.

inutile puisque le projet de loi comporte déjà des dispositions protégeant les intérêts de tous les groupes sous-représentés, y compris les femmes, cette protection étant le préalable à la participation pleine et entière de tous et de toutes aux activités sportives⁽³⁾.

L'Association a par la suite retiré sa demande lorsque M. DeVillers lui a donné par écrit l'assurance que le gouvernement fédéral établirait un mécanisme de contrôle expliquant clairement la façon dont les normes nationales existantes d'égalité entre les sexes doivent être appliquées dans des secteurs tels que le financement, l'entraînement ou le personnel si les organismes de sport du pays veulent continuer à recevoir un financement du fédéral⁽⁴⁾.

(3) J. Christie, « Minister opposes enshrining women despite pressure », *Globe and Mail* [Toronto], 30 mai 2002, p. S4.

(4) W. Kondro, « Women withdraw gender equity demand », *Ottawa Citizen*, 6 juin 2002, p. C8.