

**ASSURER LA PARTICIPATION PLEINE ET  
SÉCURITAIRE DES FILLES ET DES FEMMES  
CANADIENNES, UNE REPRÉSENTATION  
ÉQUITABLE DES ATHLÈTES ET UNE BONNE  
GOUVERNANCE DANS LE SPORT CANADIEN**

**Mémoire au  
Comité permanent de la condition féminine et au  
Comité permanent du patrimoine canadien  
Chambre des communes  
Parlement du Canada**

**par Bruce Kidd, Gretchen Kerr et Peter Donnelly,  
Faculté de kinésiologie et d'éducation physique,  
Université de Toronto**

**14 décembre 2022**

Nous vous sommes reconnaissants d'avoir l'occasion de présenter un mémoire sur les problèmes auxquels est confronté le sport canadien : la maltraitance et les mauvais traitements généralisés des athlètes et d'autres participants, y compris des arbitres; le manque criant de participation des femmes et des filles (et des personnes handicapées, des minorités visibles et des pauvres); et le manque de responsabilisation et de transparence dans la gouvernance, y compris le manque de représentation des athlètes dans la prise de décisions. Nous avons adressé ce mémoire à vos deux comités parce que nous comprenons que vous conjuguez vos efforts pour aborder ces questions.

Nous félicitons vos comités d'avoir soumis ces défis urgents à l'examen du Parlement et à un débat public. Un tel examen s'impose depuis longtemps. Les problèmes mentionnés ci-dessus ont été bien étudiés au Canada et à l'échelle internationale par des chercheurs universitaires, des organismes consultatifs gouvernementaux et des défenseurs des athlètes (se reporter aux études et aux rapports ci-joints), mais ils ont échappé à l'attention de l'opinion publique jusqu'à tout récemment. Nous espérons que l'attention que vous porterez à la situation contribuera à sensibiliser davantage le public et à apporter les changements qui s'imposent depuis longtemps.

Nous écrivons en tant que chercheurs, décideurs et conseillers en politiques que ces problèmes préoccupent depuis de nombreuses années. Trois articles récents sont joints à titre d'information.

## **1. Le défaut d'aborder le sport canadien sous l'angle des droits de la personne**

À notre avis, les crises actuelles sont attribuables à l'incapacité des gouvernements et des organismes sportifs de créer des politiques et des programmes, de financer, de surveiller et d'évaluer le sport sous l'angle des droits de la personne. Le Canada a signé un certain nombre d'accords internationaux qui exigent que les États membres apportent une perspective fondée sur les droits au sport, à l'éducation physique et à l'activité physique, et qu'ils offrent des protections aux populations désignées, y compris les enfants et les femmes. Par exemple la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant* indique ce qui suit :

Les gouvernements doivent protéger l'enfant *contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation* de la part de toutes les personnes à qui il est confié (article 19).

Chaque enfant a le droit *au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge et de participer librement à la vie culturelle et artistique* (article 31).

Chaque enfant a le droit d'être protégé *contre toutes autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect de son bien-être* (article 36).

La *Charte internationale de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport* de l'UNESCO déclare que :

*La pratique de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport est un droit fondamental pour tous* (article premier).

*L'enseignement, l'encadrement et l'administration de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport doivent être confiés à un personnel qualifié* (article 7).

Le Plan d'action de Kazan (15 juillet 2017) de la 6<sup>e</sup> Conférence internationale des ministres et hauts fonctionnaires responsables de l'éducation physique et du sport de l'UNESCO, MINEPS VI, a lancé un appel vigoureux pour « appliquer l'égalité des sexes/autonomiser les filles et les femmes », « protéger les athlètes, les spectateurs, les travailleurs et autres groupes impliqués » et « promouvoir la bonne gouvernance des organisations sportives ». Le gouvernement canadien a contribué aux délibérations et a approuvé les recommandations. Il est décourageant de constater que ces initiatives internationales progressistes n'ont pas été incluses dans les discussions au Canada.

Dans le domaine du sport au Canada, nous avons tous comme rôle important (i) de suivre les obligations du Canada en matière de sport aux termes de ces accords internationaux; (ii) de s'y référer explicitement dans les discussions publiques futures et les propositions de réforme; et (iii) d'élaborer un système de surveillance de la conformité du Canada. Plusieurs agences des Nations Unies et divers organismes non gouvernementaux ont entamé le processus de suivi de la conformité dans d'autres domaines de la politique publique. Patrimoine canadien (sous la direction du ministre Guilbeault) a lancé l'élaboration d'indicateurs modèles pour mesurer la contribution de Sport Canada à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations Unies. Toutefois, à notre connaissance, aucun de ces travaux importants n'a été intégré au processus d'élaboration des politiques publiques. Ils devraient pourtant l'être.

Nous recommandons donc que vos comités permanents invitent les ministres du Patrimoine canadien, du Sport, des Femmes et de l'Égalité des genres et de la Jeunesse à faire rapport sur la mesure dans laquelle le Canada respecte ses obligations internationales en matière de droits de la personne dans le sport aux termes des divers accords internationaux. Nous vous recommandons de rendre public un tel rapport et de l'exiger chaque année.

## **2. Sport sécuritaire**

Nous sommes encouragés par les mesures prises à l'échelle nationale au cours des dernières années, résultat du lobbying persistant des athlètes, des chercheurs et de certains intervenants du secteur des sports, ainsi que par les initiatives des ministres fédéraux des sports. Le Code de conduite universel pour prévenir et contrer la maltraitance dans le sport (CCUMS), adopté en 2020, a établi un énoncé complet, fondé sur la recherche, des pratiques abusives qui doivent être éradiquées à tous les niveaux du sport canadien. Le Bureau du commissaire à l'intégrité dans le sport (BCIS), créé l'an dernier, promet d'agir à titre d'autorité indépendante pour enquêter sur les allégations de mauvais traitements, de conseiller et de soutenir les victimes, de prendre des mesures disciplinaires à l'égard des auteurs de ces actes et de diriger le changement culturel.

Pourtant, nous sommes loin de voir se concrétiser les protections espérées de ces deux initiatives. Le CCUMS n'est pas bien compris. Dans bien des cas, son existence et sa raison d'être sont encore totalement inconnues des professionnels du sport. Le Code ne précise pas non plus les pratiques souhaitables en matière de leadership et d'encadrement qui réduiraient l'incidence des mauvais traitements. Un vaste programme de communication, d'éducation et de formation à tous les niveaux du sport canadien s'impose de toute urgence pour rendre le CCUMS efficace. Vos comités pourraient aider en recommandant que l'ensemble des organismes sportifs à tous les niveaux au Canada, pas seulement les organismes nationaux de sport (ONS), adoptent et appliquent le CCUMS.

Le BCIS a besoin de temps pour s'implanter et pour gagner la confiance de la communauté sportive pancanadienne. Il est urgent de communiquer largement les premières étapes, d'intégrer la contribution des athlètes et de fournir des conseils immédiats aux survivants. Le BCIS devrait également créer des normes de pratique et un système d'inscription pour le nombre croissant de consultants privés qui offrent leurs services aux athlètes dans le besoin. Conformément à ce qu'a entendu le Comité de la condition féminine, certaines personnes n'ont aucune formation et cherchent simplement à exploiter les lacunes actuelles dans les services pour s'enrichir.

Nous croyons fermement que le BCIS devrait être appuyé dès ses premiers instants. Le fait qu'il a fallu quatre ans de consultation et de travail juridique avant que le Centre de règlement des différends sportifs du Canada voie le jour au début des années 2000 en dit long. Compte tenu du fait que le BCIS n'est accessible qu'aux athlètes de niveau national, soit un très petit pourcentage des sportifs au pays, des mesures immédiates devraient être prises pour élaborer des processus de plainte destinés aux participants sportifs de niveau provincial et communautaire et à ceux des établissements d'enseignement. Comme point de départ, vos comités feraient progresser le sport sécuritaire en permettant à tous les sportifs, pas seulement ceux des ONS, d'avoir accès au BCIS.

Certains de vos témoins ont demandé la création d'une enquête judiciaire pour faire la lumière sur les mauvais traitements dans le sport canadien. Bien que nous comprenions la douleur des survivants qui ont témoigné, nous croyons qu'il existe d'autres recours. Compte tenu de la multitude de recherches pertinentes disponibles sur les expériences des athlètes canadiens, y compris la nature, la prévalence et les effets des mauvais traitements, nous ne croyons pas qu'une enquête judiciaire soit nécessaire pour recommander des solutions.

Les résultats de la recherche et les interventions mises en œuvre dans d'autres pays suggèrent des stratégies efficaces pour éradiquer la maltraitance dans le sport. Tout d'abord, il faut établir des règlements pour les enfants athlètes, dont certains prennent part à autant d'heures d'entraînement intensif et de compétition que les athlètes professionnels et à temps plein. La protection de la législation régissant les enfants dans des contextes similaires, comme l'industrie du divertissement, a été recommandée tout récemment lors de la 5<sup>e</sup> Conférence mondiale sur l'élimination du travail des enfants (se reporter au Livre blanc sur le travail des enfants dans le sport adopté par la Conférence, ci-joint). Les comités parlementaires devraient recommander une législation similaire.

Deuxièmement, nous devons reconnaître que le mantra du sport de haut niveau au Canada au cours des quatre dernières décennies, et les incitatifs financiers connexes pour remporter des médailles dont les organismes sportifs, les entraîneurs et les athlètes peuvent bénéficier par l'entremise du programme *À nous le podium* de Sport Canada, ainsi que leurs homologues provinciaux et territoriaux, ont créé un contexte culturel favorisant la maltraitance. Il y a plus de 30 ans, dans le cadre de sa Commission d'enquête sur le recours aux drogues et aux pratiques interdites pour améliorer la performance athlétique, le juge Dubin a souligné qu'adopter l'attitude de vouloir gagner à tout prix, la spécialisation précoce et le contrôle et l'intimidation exercés par les entraîneurs qui sont largement acceptés ont créé un système darwinien, ouvert aux abus. Pourtant, les idées et les recommandations du juge Dubin ont été largement ignorées. Le Canada ne peut plus se permettre de poursuivre dans cette lancée. Nous encourageons vos comités à recommander que les structures financières du sport au Canada soient complètement révisées afin d'encourager des sports de haut niveau sécuritaires et sains, fondés sur les droits, accompagnés d'un suivi et d'une évaluation appropriés.

Troisièmement, tout au long des expositions, des réunions des groupes de travail, des propositions et des débats sur le sport sécuritaire qui se sont tenus au cours des 30 dernières années, la défense réfléchie et fondée sur des données probantes des athlètes et des athlètes à la retraite à tous les niveaux du sport canadien a été une constante. Pourtant, les athlètes et leurs représentants élus ont été pour la plupart tenus à l'écart des grandes décisions qui touchent leur vie. Le sport sécuritaire au Canada devrait avoir pour principe qu'il n'y a « aucune décision à

notre sujet sans nous ». Comme nous le recommandons ci-dessous, les athlètes doivent avoir une voix et un vote importants.

### 3. Pleine participation

Bien que les abus commis envers les athlètes aient fait la une des journaux, le déclin lamentable de la participation à tous les sports, en particulier chez les femmes et les filles, et la multiplication des obstacles financiers et institutionnels à la participation ont été largement ignorés. Mais la crise de l'inactivité physique est tout aussi grave que la crise relative au sport sécuritaire.

Même si l'on prétend que le succès des athlètes exceptionnels inspire la participation générale, les données réelles montrent le contraire : une forte relation entre l'attention accordée à l'obtention de médailles, et le financement de celles-ci, et le déclin de la participation. Ces 30 dernières années, plus les athlètes canadiens ont remporté de médailles, moins les Canadiens et Canadiennes ont participé à des sports organisés; plus le financement fédéral pour les sports de haut niveau était élevé, moins les Canadiens et Canadiennes y ont participé.

Bien que la *Loi sur l'activité physique et le sport* et les Politiques canadiennes du sport 1.0 et 2.0 accordent autant d'importance à la participation qu'à l'excellence, dans la pratique, l'attention et les ressources ont été presque exclusivement accordées à l'« excellence ».

La participation des filles et des femmes est revenue aux niveaux antérieurs à la COVID-19, mais les filles et les femmes des groupes défavorisés demeurent très inactives. Le sport féminin, chez les filles comme chez les femmes, reste principalement réservé à la classe moyenne. La paupérisation constante des possibilités dans les écoles et les municipalités et la culture voulant qu'il faille payer pour participer à un sport, à une époque où les inégalités ne cessent de se creuser, contribuent de façon importante à cette triste situation.

Les avantages de la participation au sport pour la santé et le bien-être personnels et les effets positifs connexes pour la collectivité sont bien documentés. Ces avantages ne devraient pas être réservés à ceux qui en ont les moyens. Ce sont des droits fondamentaux de la personne. Il existe des modèles d'encouragement étatique de la participation dans des pays comme la Norvège et la Finlande desquels le Canada pourrait s'inspirer. Il ne faut pas oublier que, malgré la COVID, la crise sanitaire la plus grave au monde aujourd'hui est celle des maladies non transmissibles, que l'activité physique et le sport aident à combattre.

Certaines des recommandations de 2018 du Groupe de travail du CFPTS sur les femmes et les filles dans le sport et le sport et de la Déclaration de Red Deer de 2019 visant à améliorer l'équité intersectionnelle entre les sexes et la participation des femmes et des filles (voir ci-joint) n'ont pas encore été mises en œuvre. Elles devraient être mises en œuvre sans tarder.

Pour veiller que les objectifs de la *Loi sur l'activité physique et le sport*, à savoir :

- **a) promouvoir l'activité physique comme un élément fondamental de la bonne santé et du bien-être de l'ensemble des Canadiens;**

- **b) encourager ceux-ci à améliorer leur santé par l'intégration de l'activité physique dans leur vie quotidienne;**
- **c) les aider à réduire les obstacles qui les empêchent d'être actifs.**

reçoivent plus qu'un appui rhétorique, nous recommandons que le gouvernement fédéral réaligne le financement du sport canadien de façon à ce qu'il ait le même poids que la participation et l'excellence prévues dans la *Loi sur l'activité physique et le sport* et dans les Politiques canadiennes du sport 1.0 et 2.0. Nous recommandons également que 1 % des budgets nationaux et provinciaux de la santé soient réservés au « sport pour tous ».

#### **4. Bonne gouvernance dans le sport canadien**

Au cours des derniers mois, le Comité du patrimoine et l'ancien juge de la Cour suprême, Thomas Cromwell, ont exposé la situation choquante de Hockey Canada, à savoir son secret, sa duplicité et son incapacité de prendre des mesures correctives à l'égard d'une liste d'allégations de violence sexuelle impliquant des joueurs de hockey canadiens. À sa réunion du 30 novembre, le Comité du patrimoine a demandé les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration des organismes nationaux de sport dans les domaines du bobsleigh et de la luge, de la gymnastique, du rugby, du patinage, du soccer et de la natation, alléguant qu'il y aurait d'autres tentatives de camouflage. De toute évidence, le sport canadien est également confronté à une crise majeure de la gouvernance dans le sport.

S'il devait y avoir une enquête nationale, il serait plus utile d'enquêter (i) sur le manque lamentable de transparence et de reddition de comptes dans la gouvernance du sport au Canada; (ii) sur le manque de représentation adéquate des athlètes; (iii) sur l'écart entre les activités à l'échelle nationale et celles à l'échelle provinciale, territoriale et municipale; et (iv) sur les contributions des organismes publics comme les municipalités, les collèges et les universités. Une telle enquête devrait également porter (v) sur la relation entre Sport Canada et les ONS. Au cours des dernières années, comme nous l'avons documenté à maintes reprises, Sport Canada a systématiquement échoué à faire respecter ses diverses exigences en matière de politiques, du sport sécuritaire à l'équité entre les sexes, en passant par la traduction de documents en français et en anglais.

Ailleurs dans le monde, les gouvernements et les organismes sportifs ont fait des efforts importants pour réformer la gouvernance du sport. Les ministres des Sports du Commonwealth, la Commission européenne des sports, le Comité international olympique et des gouvernements nationaux comme celui de l'Australie ont tous publié des déclarations sur la bonne gouvernance du sport et ont commencé à surveiller la conformité des organismes sportifs. En 2011, l'ONG danoise *Play the Game* a publié le *Consensus de Cologne*, un appel largement soutenu en faveur de huit principes pour une meilleure gouvernance du sport. Elle publie désormais un bulletin périodique de conformité à l'intention des fédérations internationales. Pourtant, jusqu'à ce que le Comité olympique canadien publie un « code de bonne gouvernance » volontaire en 2021, peu de discussions internationales avaient été reprises au Canada. Dans son rapport provisoire à Hockey Canada, le juge Cromwell a également formulé des recommandations pour favoriser une meilleure gouvernance. Ce sont des suggestions valables, mais il faut les rendre plus exhaustives et obligatoires pour tous les sports canadiens.

Par conséquent, nous recommandons que le Comité du patrimoine canadien entreprenne la création d'un code canadien exécutoire de bonne gouvernance du sport, en s'inspirant du *Consensus de Cologne* et des pratiques exemplaires internationales, à l'aide d'un processus consultatif semblable à celui qui a mené à la création du CCUMS.

Nous recommandons également que les représentants élus des athlètes forment 50 % de la composition de tous les organes décisionnels aux niveaux national, provincial et territorial du sport canadien, et que leur participation à ces organes décisionnels soit protégée contre les représailles. Les athlètes sont la base du système, et leur investissement personnel dans le sport est tout aussi important que celui de tout autre domaine. Bon nombre des athlètes de niveau national sont des porte-parole accomplis; lorsqu'on leur demande de représenter l'éthique du Canada et du sport canadien, ils le font avec intelligence, courage et conviction.

### **Résumé des recommandations :**

- 1. Que les comités permanents de la Condition féminine et du Patrimoine canadien exigent que les ministres du Patrimoine canadien, du Sport, des Femmes et de l'Égalité des genres et de la Jeunesse fassent rapport annuellement et publiquement sur la mesure dans laquelle le Canada respecte les obligations internationales en matière de droits de la personne dans le sport qu'il a acceptées aux termes des divers accords internationaux.**
- 2. Que les organismes sportifs à tous les niveaux au Canada adoptent et appliquent le Code de conduite universel pour prévenir et contrer la maltraitance dans le sport.**
- 3. Que le Bureau du commissaire à l'intégrité du sport soutient les participants à tous les niveaux des sports canadiens.**
- 4. Que le Canada instaure des protections juridiques pour les enfants dans le sport, conformément aux recommandations de la 5<sup>e</sup> Conférence mondiale sur l'élimination du travail des enfants.**
- 5. Que les structures financières du sport au Canada soient complètement révisées afin d'encourager des sports de haut niveau sécuritaires et sains, et qu'elles soient accompagnées d'un suivi et d'une évaluation appropriés.**
- 6. Que les structures financières du sport au Canada soient complètement réalignées, de façon que la participation et l'excellence aient effectivement le même poids que la participation et l'excellence prévues dans la *Loi sur l'activité physique et le sport* et dans les Politiques canadiennes du sport 1.0 et 2.0.**
- 7. Que les recommandations du Groupe de travail du FPT sur les femmes et les filles dans le sport et de la Déclaration de Red Deer de 2019 soient mises en œuvre immédiatement.**
- 8. Que 1 % des budgets nationaux et provinciaux de la santé soit réservé au « sport pour tous ».**
- 9. Que les comités du Patrimoine canadien et de la Condition féminine entreprennent la création d'un code canadien exécutoire de bonne gouvernance du sport, en s'inspirant du *Consensus de Cologne* et des pratiques exemplaires internationales, à**

**l'aide d'un processus consultatif semblable à celui qui a mené à la création du CCUMS.**

- 10. Que les athlètes-élus forment 50 % de la composition des organismes sportifs nationaux et provinciaux/territoriaux. Que leur participation à ces organes décisionnels soit protégée contre les représailles.**

Merci de votre attention.



## **Références**

Femmes et sport au Canada (2022). *Le signal de ralliement 2022*.  
<https://womenandsport.ca/fr/rally-report-2022/>

Centre for Sport and Human Rights, *White Paper on Child Athletes: Protecting the Rights of Child Athletes*, 2022. <https://www.sporhumanrights.org/library/child-labour-in-sport-protecting-the-rights-of-child-athletes/>

Conférence des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables du sport, de l'activité physique et des loisirs (2019), *Déclaration de Red Deer – Pour la prévention du harcèlement, de l'abus et de la discrimination dans le sport*. [DÉCLARATION DE RED DEER — Pour la prévention du harcèlement, Abus et discrimination dans le sport — SCIC/CICS \(scics.ca\)](https://www.scics.ca/fr/declaration-de-red-deer)

Dubin, C. (1990). *Rapport de la Commission d'enquête sur le recours aux drogues et aux pratiques interdites pour améliorer la performance athlétique*. Ottawa, Publications du gouvernement du Canada, [Commission d'enquête sur le recours aux drogues et aux pratiques interdites pour améliorer la performance athlétique : \[rapport\] / l'honorable Charles L. Dubin, commissaire : CP32-56/1990F-PDF - Publications du gouvernement du Canada - Canada.ca](https://www150.comma.ca/Commission-d-enquete-sur-le-recours-aux-drogues-et-aux-pratiques-interdites-pour-ameliorer-la-performance-athletique)

Groupe de travail du CFPTS sur les femmes et les filles dans le sport (octobre 2018), *Rapport de recommandations*. [https://sirc.ca/wp-content/uploads/2020/01/FR\\_FPTSC-WG-WIS-Recommendation-Report-Draft-Nov-14-2018.pdf](https://sirc.ca/wp-content/uploads/2020/01/FR_FPTSC-WG-WIS-Recommendation-Report-Draft-Nov-14-2018.pdf)

ParticipAction (2022). *Bulletin de l'activité physique chez les enfants et les jeunes*.  
<https://www.participaction.com/wp-content/uploads/2022/10/2022-bulletin-des-enfants-et-des-jeunes.pdf>

ParticipAction (2021). *Bulletin de l'activité physique chez les adultes*.  
<https://www.participaction.com/wp-content/uploads/2022/09/Bulletin-2021-de-lactivite%CC%81-physique-chez-les-adultes-de-ParticipACTION.pdf>

Play the Game (2011), *The Cologne Consensus*.  
[https://www.playthegame.org/fileadmin/documents/Cologne\\_Consensus.pdf](https://www.playthegame.org/fileadmin/documents/Cologne_Consensus.pdf)

Play the Game. (2021). *National sports governance observer 2: Benchmarking governance in national sport organisations*. [national-sports-governance-observer-2\\_final-report.pdf \(playthegame.org\)](https://www.playthegame.org/national-sports-governance-observer-2-final-report.pdf)

### **Accords internationaux**

Nations Unies (1990), *Convention relative aux droits de l'enfant*, [En ligne \(ohchr.org\)](http://www.ohchr.org).

UNESCO (2015), *Charte internationale de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport*, [Bibliothèque numérique de l'UNESCO](#).

UNESCO (2017), Conférence internationale des ministres et hauts fonctionnaires responsables de l'éducation physique et du sport (MINEPS VI) – Kazan, Fédération de Russie, *Plan d'action de Kazan*, [Bibliothèque numérique de l'UNESCO](#).

### **Publications pertinentes des auteurs**

Donnelly, P., G. Kerr et B. Kidd (2022). « Contesting the autonomy of sport to realize the right to safe sport: A Canadian case study », *The International Sport Law Journal*, 22, 165-170. <https://rdcu.be/cSQzc>

Kerr, G., Kidd, B. et Donnelly, P. (2020). *Advancing Safe Sport in Canada: A Statement on 'Independence' - What it means and what it should look like in practice*, document d'opinion. Toronto, Centre for Sport Policy Studies (Faculté de kinésiologie et d'éducation physique, Université de Toronto). <https://kpe.utoronto.ca/sites/default/files/advancingsafesportincanada.pdf>

Kerr, G., B. Kidd et P. Donnelly (2020). « One step forward, two steps back: The struggle for child protection in Canadian sport », *Social Sciences*, 9(5), 68. <https://www.mdpi.com/2076-0760/9/5/68>