



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

**ÉVALUATION SOMMATIVE DU
PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE**

Rapport final

Le 26 février 2003

Préparé pour
le ministère du Patrimoine canadien

Canada



TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| RÉSUMÉ | i |
| 1.0 Introduction | 1 |
| 2.0 Méthodologie | 2 |
| 2.1 Enjeux et questions liés à l'évaluation | 2 |
| 2.2 Méthodes de recherche | 3 |
| 2.3 Mécanisme de gestion de l'évaluation | 6 |
| 2.4 Impact des exigences relatives à la protection des renseignements personnels .. | 6 |
| 3.0 Programme de contestation judiciaire : Profil | 8 |
| 3.1 Objectifs et activités du Programme | 8 |
| 3.2 Structure d'exécution | 12 |
| 3.3 Gestion du Programme | 18 |
| 3.4 Ressources | 19 |
| 3.5 Résultats prévus | 21 |
| 4.0 Résultats de l'évaluation | 22 |
| 4.1 Pertinence et justification | 22 |
| 4.2 Conception et mise en œuvre | 31 |
| 4.3 Succès et conséquences | 42 |
| 4.4 Rentabilité et solutions de rechange | 51 |
| 5.0 Conclusions et recommandations | 53 |
| Réponse de la direction et plan d'action | 59 |



RÉSUMÉ

Le Programme de contestation judiciaire (PCJ) est un Programme de financement créé par le ministère du Patrimoine canadien. Il a été créé dans le but de clarifier, grâce au financement de causes types d'importance nationale, les dispositions constitutionnelles relatives aux droits à l'égalité et aux droits linguistiques. Patrimoine canadien a chargé le Programme de contestation judiciaire du Canada (appelé ci-après l'Organisme ou le PCJC), une société autonome sans but lucratif, d'administrer le PCJ. Conformément à l'accord de contribution signé entre Patrimoine canadien et l'Organisme, on a réalisé une évaluation du Programme portant sur les enjeux suivants : pertinence et justification, conception et exécution, succès et conséquences, et rentabilité et solutions de rechange. On trouve une description complète de l'ensemble de ces enjeux et des questions qui y sont liées dans le tableau 1, à la section 2.1.

Méthodologie

On a eu recours aux méthodes d'évaluation suivantes

- ▶ Une analyse documentaire portant sur un certain nombre de sujets, dont le Programme lui-même, le rôle des tribunaux au Canada, les litiges concernant des groupes d'intérêts et la jurisprudence sur les dispositions constitutionnelles visées par le PCJ
- ▶ Un examen de 40 dossiers de Programme.
- ▶ Des entrevues avec des informateurs clés, dont des représentants de Patrimoine canadien, de l'Organisme et de divers ministères fédéraux ainsi que des experts des questions linguistiques et d'égalité. En tout, on a mené 39 entrevues.
- ▶ Une enquête réalisée auprès de 156 demandeurs de fonds et membres du PCJC.
- ▶ Cinq études de cas élaborées afin d'illustrer le fonctionnement du Programme.

Par ailleurs, l'ébauche du rapport final a été examinée par deux évaluateurs externes, M^e Renée Dupuis et l'honorable Gérard La Forest, C.C., c.r.

Aperçu du Programme de contestation judiciaire

Lancé en 1978, le PCJ a déjà une longue histoire; il a été supprimé, puis rétabli, et son mandat a été élargi en 1985. En effet, à l'origine, le PCJ n'accordait des fonds qu'aux actions en justice liées aux droits linguistiques, mais, depuis cette date, les causes portant sur les droits à l'égalité peuvent aussi être financées.

Le Programme a pour principal objectif la clarification de certaines dispositions constitutionnelles relatives aux droits à l'égalité et aux droits linguistiques. Cet objectif est atteint grâce au financement de causes types d'importance nationale engagées au nom de groupes minoritaires de langue officielle ou de Canadiens défavorisés ou par ces groupes eux-mêmes. On trouve une description des droits ciblés par le PJC dans le tableau 3 à la section 3.1.



Les activités du PCJ concernent la promotion et l'accès au Programme (c.-à-d. veiller à ce que les bénéficiaires potentiels soient au courant de son existence), la négociation (c.-à-d. encourager les parties à régler leurs différends sans recourir aux tribunaux) et le financement de causes types. En ce qui concerne ce dernier volet, le PCJ peut financer la préparation de la cause, les contestations elles-mêmes et les études d'impact. On trouve plus de détails sur chacune de ces activités dans le tableau 4, à la section 3.1.

En conformité avec l'accord de contribution, l'Organisme se charge de l'exécution du PCJ, et Patrimoine canadien assume les responsabilités de gestion générales. Toutes les décisions quant au financement sont prises par deux comités indépendants (Comité des droits à l'égalité et Comité des droits linguistiques). Ceux-ci font partie de la structure organisationnelle du PCJC, et leurs membres collaborent étroitement avec le personnel de l'Organisme. C'est à la Direction des Programmes des Autochtones et des droits de la personne (à Patrimoine canadien) qu'il incombe de mettre en œuvre et d'administrer l'accord de contribution et de rendre compte des activités et des résultats attendus du Programme.

Au terme des cinq années couvertes par l'accord de contribution, Patrimoine canadien aura investi 13,7 millions de dollars dans le PCJ.

Résultats de l'évaluation

► Pertinence et justification

La Direction des Programmes des Autochtones et des droits de la personne de Patrimoine canadien joue un rôle dans plusieurs activités à l'appui de la mission centrale du Ministère, soit contribuer à la cohésion et à la créativité du Canada. Le Programme des droits de la personne est l'une de ces activités. C'est par l'entremise de ce dernier, dont le mandat est de « *promouvoir le développement, la compréhension, le respect et la jouissance des droits de la personne au Canada* », que le PCJ est financé. Les résultats des consultations montrent que la majorité des intervenants s'entendent pour dire que Patrimoine canadien est l'organisation la mieux placée pour administrer le Programme.

La raison d'être du PCJ semble reposer sur deux grandes considérations. Premièrement, il est nécessaire de clarifier les dispositions constitutionnelles garanties par le Programme, et le gouvernement fédéral a tout intérêt à faciliter ce processus de clarification continu, qui se poursuivra probablement indéfiniment. Deuxièmement, comme il concentre son aide financière sur les groupes minoritaires de langue officielle et les Canadiens défavorisés, le PCJ donne à ces derniers un meilleur accès aux tribunaux et favorise l'expression de leurs points de vue, qui peuvent ainsi être pris en ligne de compte dans le processus de clarification.

Au cours des consultations, on a cerné plusieurs domaines où une clarification des droits ciblés par le Programme est nécessaire, la jurisprudence traitant de nombreux aspects de ces droits étant en effet relativement récente. Les résultats de l'évaluation montrent aussi que le Programme, tel qu'il est structuré et exécuté à l'heure actuelle, ne finance que les causes protégeant et faisant évoluer les droits linguistiques et les droits à l'égalité visés. Avant de décider de financer une demande donnée, les membres des comités peuvent communiquer au



demandeur des directives précises relativement aux types d'arguments que ce dernier peut présenter, et ils peuvent exiger, comme condition du paiement des fonds, d'examiner les arguments proposés avant que ceux-ci ne soient formulés à la cour. À cet égard, les deux comités jouent donc un rôle actif dans la formulation des arguments présentés grâce au PCJ.

De nombreuses personnes se demandent s'il est justifié d'encourager des groupes et des particuliers à contester leur propre gouvernement devant les tribunaux, et cette question fait l'objet d'une documentation importante. Certains, citant le déséquilibre des pouvoirs, le coût élevé des procédures judiciaires et la nécessité de permettre l'expression de diverses opinions à la cour, justifient ainsi l'existence du PCJ, alors que d'autres estiment que les initiatives de ce genre sont inadéquates, inefficaces et non démocratiques.

Bon nombre des organismes et des informateurs clés consultés aimeraient que la portée du PCJ soit élargie afin que ce dernier puisse aussi financer des causes provinciales liées aux droits à l'égalité. Cependant, peu de représentants du gouvernement fédéral partagent ce désir; ceux-ci signalent que les provinces devraient à tout le moins s'entendre avant qu'une telle modification puisse être apportée au Programme.

► ***Conception et exécution***

L'Organisme, qui a dû traiter plus de 1000 demandes de financement (dont 847 ont été approuvées), a établi un certain nombre de processus administratifs en vue d'accroître l'accès au Programme et de soutenir la mise en œuvre d'une procédure d'examen efficace. Les consultations révèlent que les demandeurs de fonds, dans l'ensemble, sont satisfaits du processus de demande de financement. Parmi ceux-ci, les organismes ont tendance à donner une note plus élevée au travail de l'Organisme que les particuliers, et – ce qui n'est pas surprenant – les demandeurs qui ont été approuvés se disent aussi plus satisfaits que ceux qui ont été refusés.

La grande majorité des personnes consultées sont en faveur de la décision d'utiliser un tiers pour exécuter le Programme. Dans ce contexte, l'Organisme fournit de l'information, des données et des comptes rendus à Patrimoine canadien afin de l'aider à respecter ses obligations en matière de reddition de comptes. Bien que les pratiques actuelles à cet égard permettent la communication d'un ensemble de renseignements sur les causes financées par le PCJ, certains estiment que celui-ci manque tout de même de transparence. Cette impression est particulièrement préoccupante à la lumière de certains rapports récents de la vérificatrice générale du Canada, dans lesquels on soutient que la prestation de Programmes par un tiers nuit à la capacité des ministères fédéraux de rendre compte de leurs investissements publics. Enfin, d'autres sont d'avis que la politique de confidentialité actuelle de l'Organisme est trop restrictive et qu'elle doit être révisée.

► ***Succès et conséquences***

Les personnes qui bénéficient du PCJ viennent de toutes les régions du pays, et elles appartiennent habituellement à des groupes minoritaires de langue officielle ou à des groupes défavorisés, tels que les Autochtones, les femmes, les minorités ethniques, les gais et les lesbiennes, etc. Les demandeurs refusés sont la plupart du temps des personnes qui ne



représentent pas un groupe historiquement défavorisé ou dont les arguments ne feraient pas évoluer les dispositions constitutionnelles ciblées par le Programme.

La plupart des informateurs clés estiment que le Programme a des conséquences globales considérables. Beaucoup d'entre eux affirment qu'il a toujours joué un rôle de premier plan dans pratiquement toutes les contestations judiciaires d'importance liées aux droits linguistiques (depuis sa création en 1978). Ils croient que bon nombre de ces actions en justice n'auraient pas été possibles sans le PCJ. En outre, les informateurs clés pensent que le Programme a réussi à permettre à des groupes et à des particuliers de soulever de bons arguments en faveur de la promotion des droits à l'égalité.

Enfin, les personnes interrogées ont aussi fait valoir que l'existence même du PCJ a un fort effet de légitimation. Elle signale aux Canadiens qu'il est correct de contester une loi, une politique ou une pratique s'ils croient qu'elle viole leurs droits et leurs libertés. Les informateurs clés ont ajouté qu'il s'agit là d'une conséquence particulièrement importante, étant donné que les bénéficiaires du Programme appartiennent souvent à des groupes marginalisés.

► ***Rentabilité et solutions de rechange***

L'évaluation a servi à déterminer si le niveau de financement global du Programme (2,75 millions de dollars par année) est suffisant pour l'atteinte de ses objectifs. À ce sujet, il est certain que le Programme pourrait financer plus de causes s'il disposait de davantage de ressources. Cependant, la plupart des informateurs clés conviennent que le niveau actuel de financement permet quand même au PCJ de soutenir un certain nombre de contestations importantes relatives aux dispositions constitutionnelles ciblées.

L'évaluation visait aussi à vérifier l'efficacité des modes de prestation des activités du Programme. Les entrevues n'ont révélé aucun problème sérieux à cet égard, sauf pour ce qui est du budget d'administration du PCJ. Certains informateurs clés ont soutenu qu'il faudrait accroître ce dernier étant donné que le nombre de demandes de financement a augmenté considérablement au fil des ans.

À titre de société indépendante, l'Organisme pourrait, en principe, obtenir du financement auprès d'autres sources que l'accord de contribution. De fait, un certain nombre d'informateurs clés ont mentionné que l'Organisme pourrait – et devrait – s'efforcer de trouver d'autres sources de financement. Cependant, dans l'éventualité où ces nouveaux fonds serviraient à soutenir des contestations judiciaires dans des domaines autres que ceux couverts par l'accord de contribution, plusieurs informateurs ont signalé qu'il faudrait en discuter explicitement avec Patrimoine canadien.

Pour ce qui est des solutions de rechange au PCJ, les informateurs ont convenu dans l'ensemble que les décisions judiciaires sont, de loin, les instruments de clarification des dispositions constitutionnelles les plus efficaces. Certains ont par ailleurs souligné qu'il est sensé sur le plan stratégique de recourir à un tiers pour exécuter le Programme.

Conclusion



L'évaluation révèle que le PCJ répond aux besoins à l'origine de sa création, et ses activités sont en accord avec les objectifs stratégiques fixés par le Ministère en avril 2000, notamment en ce qui concerne la participation des citoyens et la promotion des langues officielles. L'évaluation montre aussi que, sous bon nombre d'aspects, les dispositions constitutionnelles visées par le PCJ doivent encore être clarifiées. Les résultats indiquent que ce processus de clarification continu se poursuivra probablement indéfiniment.

Bien que beaucoup des particuliers et des organismes consultés aient exprimé le désir d'élargir la portée du PCJ afin qu'il puisse aussi financer, notamment, les actions en justice contre des lois, des politiques ou des pratiques provinciales violant les droits à l'égalité, rien dans les données recueillies ne laisse entendre que l'apport de cette modification répondrait vraiment à un besoin ou à un objectif stratégique du gouvernement fédéral.

Les données recueillies montrent que le Programme est doté d'une structure de gestion efficace, et que les procédures d'examen des demandes et d'affectation des fonds sont conformes aux pratiques exemplaires en vigueur dans ce domaine. Cependant, en matière de gestion, la politique de confidentialité adoptée par l'Organisme devrait faire l'objet d'une attention particulière. En effet, tant les normes énoncées dans la *Loi sur l'accès à l'information* que les recommandations et les rapports les plus récents de la vérificatrice générale du Canada témoignent d'un manque de transparence de la part de l'Organisme.

Le PCJ a réussi à atteindre des membres de groupes linguistiques minoritaires et de groupes défavorisés. On peut trouver que l'éventail des personnes atteintes actuellement est assez large ou trop peu; tout jugement en la matière dépend grandement du point de vue adopté par chacun relativement à l'objectif du Programme. Celui-ci a aussi permis de soutenir des causes importantes qui ont eu une incidence directe sur la défense des droits et des libertés protégés par le Programme. L'évaluation révèle qu'un grand nombre de ces affaires n'auraient jamais été portées à l'attention des tribunaux sans l'aide du PCJ.

Enfin, les résultats obtenus au terme de l'évaluation montrent que le financement de causes types constitue le meilleur moyen de clarifier les droits et les libertés visés par le PCJ. Aucune autre méthode ne saurait être aussi efficace. Par ailleurs, l'évaluation confirme qu'il est sensé sur le plan stratégique de charger un tiers d'administrer un Programme de ce genre. Dans ce contexte, cependant, il faut que Patrimoine canadien ait accès à tous les renseignements dont il a besoin pour assumer ses responsabilités en matière de gestion et rendre entièrement compte à la population canadienne des activités et des résultats attendus du PCJ.



1.0 Introduction

Le Programme de contestation judiciaire (PCJ) est un Programme de financement créé par le ministère du Patrimoine canadien dans le but de clarifier, grâce au financement de causes types d'importance nationale, les dispositions constitutionnelles relatives aux droits à l'égalité et aux droits linguistiques. Patrimoine canadien a chargé le Programme de contestation judiciaire du Canada, une société autonome sans but lucratif (appelée ci-après l'Organisme ou le PCJC), d'administrer le PCJ. En mars 1998, le Ministère et l'Organisme ont signé un accord de contribution définissant les modalités d'administration du Programme. À l'article 17 de l'accord de contribution, on précise :

17.1 Le Ministre en consultation avec l'Organisme et les groupes d'utilisateurs évalueront l'efficacité générale du Programme en regard de l'objectif et son bien-fondé en 2001-2002 et, dans la mesure du possible, mèneront l'évaluation à terme avant septembre 2002.

Entre décembre 2001 et avril 2002, on a élaboré un cadre d'évaluation pour le PCJ. En juin 2002, le Ministère a retenu les services de Prairie Research Associates (PRA) Inc. pour l'aider à mener l'évaluation sommative du PCJ. Il s'agit ici du Rapport final de l'évaluation sommative. Il comporte cinq sections principales :

- ▶ dans la section 2, on présente la méthodologie utilisée pour évaluer le PCJ;
- ▶ dans la section 3, on décrit le Programme, y compris sa structure administrative et les ressources qui y sont investies;
- ▶ dans la section 4, on décrit les principales conclusions qui émergent de l'évaluation (sa structure rend compte des enjeux et des questions liés à l'évaluation définie dans le cadre d'évaluation);
- ▶ dans la section 5, on présente une série de conclusions et recommandations fondées sur les résultats de l'évaluation);



2.0 Méthodologie

2.1 Enjeux et questions liés à l'évaluation

Conformément au cadre d'évaluation, cette étude a pour objectif d'« *évaluer la pertinence et la justification, le succès et les conséquences de même que la rentabilité et les solutions de rechange du Programme de contestation judiciaire¹* ». De façon plus précise, on s'attend à ce qu'elle réponde aux questions et aux problèmes suivants, définis dans le cadre d'évaluation :

| Tableau 1 : Enjeux et questions liés à l'évaluation | |
|--|---|
| Questions | |
| Enjeu : Pertinence et justification | |
| 1. | Dans quelle mesure le PCJ reflète-t-il les priorités actuelles du gouvernement fédéral et du ministère du Patrimoine canadien? Respecte-t-il le cadre de son mandat? |
| 2. | Devrait-on étendre ou restreindre les objectifs du Programme? Dans l'affirmative, pourquoi? Existe-t-il une cause qui justifie la modification des objectifs du Programme d'une manière ou d'une autre? |
| 3. | Les activités sont-elles liées aux extrants de façon logique? Y a-t-il des extrants qui sont nécessaires, mais qui ne sont pas fournis par le Programme? Y a-t-il des extrants qui ne sont pas nécessaires? |
| Enjeu : Conception et exécution | |
| 4. | Les activités du PCJC reflètent-elles les principes d'une exécution efficace du Programme? Existe-t-il des modalités de présentation des demandes de fonds, des critères de détermination de l'admissibilité et d'autres procédures de gestion efficaces et claires? |
| 5. | Le PCJC est-il géré d'une manière efficace pour surveiller la façon dont les fonds qu'il octroie à des groupes ou à des particuliers sont administrés? Les responsables du PCJC ont-ils les outils et les procédures pour s'acquitter de leur obligation de rendre compte et de mesurer le rendement? |
| 6. | Les activités décrites dans l'accord de contribution sont-elles menées au besoin et selon les modalités prescrites? |
| 7. | Les activités et les extrants contribuent-ils tous à réaliser l'objectif du Programme? Quels extrants ou activités pourraient être abandonnés sans nuire au Programme? |
| 8. | Les clients comprennent-ils les exigences d'admissibilité? Sont-ils satisfaits du service et de l'aide offerts dans le cadre du PCJC? |
| 9. | L'exécution du Programme par l'intermédiaire d'un tiers est-elle efficace? Les rapports du PCJC fournissent-ils suffisamment d'information à Patrimoine canadien pour exercer une surveillance constante du Programme? |
| Enjeu : Succès et conséquences | |
| 10. | Donnez les caractéristiques et le profil général des groupes et des particuliers qui ont bénéficié de l'activité du PCJ? Y a-t-il d'autres groupes qui pourraient logiquement en profiter, mais qui n'ont pas encore été rejoints? |

¹Ces questions et enjeux tiennent compte des lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor. Voir Secrétariat du Conseil du Trésor. *Gestion d'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats*, Ottawa, 2001, alinéa 3.4.1b).



| Tableau 1 : Enjeux et questions liés à l'évaluation | |
|---|--|
| Questions | |
| Enjeu : Succès et conséquences (suite) | |
| 11. | Donnez les caractéristiques et le profil général des groupes et des particuliers qui ont présenté une demande de fonds qui a été rejetée? Quelles raisons sont invoquées pour rejeter les demandes? A-t-on déjà rejeté la demande présentée par un groupe parce que sa plainte ou sa cause ne relève pas du mandat actuel des responsables du Programme? |
| 12. | Le PCJ atteint-il les clients visés? Les groupes cibles sont-ils au courant des diverses activités financées dans le cadre du PCJ? |
| 13. | Comment les groupes et les particuliers financés ont-ils bénéficié du soutien du PCJ? Comment les extrants ont-ils entraîné des résultats à court, à moyen et à long termes? Quels sont les résultats particuliers? Les responsables du PCJC recueillent-ils des données sur ces résultats? |
| 14. | Dans combien de cas, a-t-on entamé des procédures dans le cadre du Programme? Quelle était la principale raison pour ne pas avoir entamé les procédures? Lorsque des procédures ont été engagées, quelles ont été leur conséquence sur la compréhension des droits linguistiques et des droits à l'égalité? |
| 15. | De quelle manière chacun des éléments du Programme a-t-il contribué au changement de la politique gouvernementale (provinciale et fédérale) : <ul style="list-style-type: none">- recherche d'accès- élaboration de cas- procédures- études d'impact? |
| 16. | Le PCJ a-t-il eu des effets inattendus (positifs ou négatifs)? |
| 17. | Dans quelle mesure le PCJ a-t-il permis à des groupes visés de clarifier leurs droits? |
| Rentabilité et solutions de rechange | |
| 18. | Le financement maximal accordé actuellement pour chaque domaine suffit-il pour assurer des recherches et une représentation juridique efficaces? Sinon, quels aspects ne sont pas couverts adéquatement? |
| 19. | Des cas financés par le PCJ auraient-ils pu être contestés de toute façon sans les fonds? Les bénéficiaires ont-ils accès à des sources de financement autre que le PCJ? Quelle est l'incidence du financement du PCJ sur les procédures? |
| 20. | Le financement des causes types est-il le moyen le plus efficace de clarifier les droits et libertés visés? Existe-t-il d'autres moyens qui, le cas échéant, donneraient le même résultat? Le financement des causes types est-il de même nature que d'autres efforts ou initiatives? |
| 21. | Le financement du PCJ est-il le moyen le plus efficace d'appuyer les causes types? Existe-t-il d'autres options efficaces (p. ex. recourir aux ressources du personnel du Ministère, conclure des ententes avec des avocats du secteur privé pour qu'ils s'occupent de la recherche)? |

Étant donné que l'accord de contribution intervenu entre le Ministère et l'Organisme expire le 31 mars 2003, on s'attend à ce que les résultats de l'évaluation aident les parties à déterminer la stratégie à adopter en ce qui a trait à l'accord de contribution et à son éventuel renouvellement.

2.2 Méthodes de recherche

Dans le tableau qui suit, on décrit les méthodes de recherche utilisées pour répondre aux enjeux et aux questions liées à l'évaluation.



| Tableau 2 : Méthodologie | |
|---|---|
| Méthode | Sources de données |
| Analyse documentaire | Dans le cadre de l'évaluation, on a examiné la documentation pertinente sur un certain nombre de thèmes, y compris le Programme lui-même (sa pertinence, ses points forts et ses points faibles, etc.), le rôle des tribunaux au Canada et les litiges concernant les groupes d'intérêts. De plus, on a analysé la jurisprudence sur les dispositions constitutionnelles visées par le PCJ. |
| Examen des dossiers administratifs | <p>L'Organisme a en main 1 200 demandes, dont 847 ayant fait l'objet de l'octroi de fonds. Les autres ont été refusées ou sont toujours en attente de traitement. Il y a 933 dossiers relatifs aux droits à l'égalité et 267 dossiers relatifs aux droits linguistiques.</p> <p>Aux fins d'examen, on a tenu compte des dossiers clos et actifs; cependant, on n'a pas tenu compte de ceux à l'égard desquels aucune décision n'a encore été prise à propos du financement. L'Organisme a communiqué avec les auteurs des demandes choisies pour obtenir leur consentement à l'examen du dossier par l'équipe d'évaluation.</p> <p>Avant d'examiner les dossiers du PCJ, chacun des membres de l'équipe d'évaluation a signé un accord de confidentialité. On a examiné 40 dossiers de Programme total, dont 30 portaient sur les droits à l'égalité, et dix, sur les droits linguistiques. La proportion rend compte du fait que 75 % des demandes concernent les droits à l'égalité, et 25 %, les droits linguistiques.</p> |
| Entrevues auprès d'informateurs clés | <p>En tout, on a mené 39 entrevues auprès d'une diversité d'informateurs clés :</p> <ul style="list-style-type: none">- Des particuliers associés au Programme de contestation judiciaire du Canada, y compris des membres du conseil d'administration, de groupes d'experts (droits à l'égalité et droits linguistiques) et de comités consultatifs (droits à l'égalité et droits linguistiques) (n=14).- Des représentants de Patrimoine canadien associés à la gestion du Programme (n=5).- On a interrogé un certain nombre d'experts des questions touchant les droits linguistiques et les droits à l'égalité. Il s'agit de professeurs des facultés de droit et des départements de sciences politiques qui étudient le droit constitutionnel, les contentieux fondés sur la Charte, ou de groupes d'intérêts établis dans diverses régions du pays (n=4).- Des représentants d'un certain nombre de ministères des gouvernements fédéral et provinciaux, notamment des particuliers associés à l'élaboration de politiques et de Programmes chargés de l'administration de politiques et de Programmes touchés par les décisions des tribunaux où le PCJ a joué un rôle (n=10). Font également partie de la liste des particuliers qui ont représenté des ministères à l'occasion de contestations devant les tribunaux (avocat) (n=6). La plupart des informateurs avaient des liens avec des ministères fédéraux; seul un gouvernement provincial a accepté de se prêter à une entrevue. |
| Enquête auprès de demandeurs de fonds et de membres du PCJC | On a fait parvenir un formulaire d'évaluation à l'ensemble des particuliers et des organismes qui ont présenté une demande de financement à l'Organisme. L'adresse ou le nom de la personne-ressource de certains n'était plus valide. On n'a donc pas été en mesure de joindre certains intervenants. On a posté quelque 700 questionnaires, et 156 d'entre eux ont été remplis et retournés. |
| Études de cas | Pour mieux illustrer le fonctionnement du Programme, on joint à l'évaluation cinq études de cas (trois portant sur les droits à l'égalité, et deux, sur les droits linguistiques). Le PCJC a défini les cas en question en réponse à la demande de l'équipe d'évaluation qui souhaitait analyser des cas rendant compte de la diversité des demandes. Avant de fournir les noms, le PCJC a communiqué avec les demandeurs pour leur demander s'ils consentaient à ce que les évaluateurs examinent leur dossier et fassent rapport à leur |



| Tableau 2 : Méthodologie | |
|--------------------------|--------------------|
| Méthode | Sources de données |
| | sujet. |



2.3 Mécanisme de gestion de l'évaluation

C'est la Direction générale des examens ministériels du ministère du Patrimoine canadien qui a dirigé et administré l'évaluation avec l'aide d'un Comité de direction composé de représentants de la Direction des Programmes des Autochtones et des droits de la personne et de l'Organisme, qui ont eu pour rôle de donner leur opinion sur le mandat du projet et de faciliter l'accès de l'évaluateur aux documents et aux informateurs clés.

En outre, deux examinateurs de l'extérieur ont participé à l'évaluation pour revoir et commenter l'ébauche du rapport final. On les a choisis en raison de leur connaissance poussée du droit constitutionnel et administratif, des droits de la personne et des contentieux fondés sur la Charte. Les deux examinateurs ont été M^e Renée Dupuis et l'honorable Gérard Laforest, C.C.

2.4 Impact des exigences relatives à la protection des renseignements personnels

À titre d'organisme responsable de l'exécution du PCJ, l'Organisme reçoit toutes les demandes de financement présentées au titre du PCJ ainsi que tous les documents connexes. Ces renseignements sont conservés dans les bureaux de l'administration centrale de l'Organisme à Winnipeg et ne sont pas transmis au ministère du Patrimoine canadien.

À l'instar d'autres entités constituées en vertu d'une loi fédérale, l'Organisme peut adopter des politiques opérationnelles, y compris une politique relative à la gestion de l'information ainsi qu'à l'accès à l'information. En 1999, l'Organisme a modifié sa politique sur la protection des renseignements et l'échange d'informations. La nouvelle politique « *permet au Programme de divulguer certains renseignements, à condition que le demandeur y consente²* ».

La politique a eu une incidence sur certains aspects de la collecte de données aux fins de l'évaluation sommative. Sur le plan pratique, l'équipe d'évaluation n'a eu accès qu'aux demandes dont les auteurs ont donné leur consentement. On a donc apporté les modifications suivantes à la méthodologie :

- ▶ *Examen des dossiers administratifs* : L'équipe d'évaluation n'a pu choisir au hasard les dossiers à examiner. Elle a plutôt choisi au hasard les numéros de dossier et demandé à l'Organisme de communiquer avec les demandeurs pour obtenir leur consentement à l'examen. On avait pour objectif d'examiner 40 dossiers. Par conséquent, PRA a choisi environ 80 numéros de dossier parmi une liste de tous les numéros ventilée par secteur d'activité. L'Organisme a par la suite obtenu les 40 consentements requis.

²Voir Programme de contestation judiciaire du Canada. *Rapport annuel 2000-2001*, Winnipeg, 2002, article 3.2.



- ▶ *Entrevues auprès d'informateurs clés* : Des renseignements limités au sujet des causes financées par le PCJ ont rendu encore plus difficile l'identification d'informateurs clés en mesure de discuter de l'impact du Programme.
- ▶ *Enquête auprès de demandeurs de fonds et de membres du PCJC* : Pour l'envoi postal des questionnaires, l'équipe d'évaluation n'a pas eu accès aux noms ni aux adresses des demandeurs de fonds. En fait, les questionnaires ont été préparés par l'équipe d'évaluation et postés par l'Organisme. L'Organisme a également posté des rappels (deux au total).
- ▶ *Études de cas* : Comme on l'a mentionné au Tableau 2, l'équipe d'évaluation, pour retenir les études de cas, a examiné les rapports annuels de l'Organisme et discuté de causes éventuelles avec des membres du personnel de l'Organisme. On a ensuite communiqué avec les demandeurs pour leur demander l'autorisation d'étudier leur dossier et de rendre compte des résultats dans une évaluation.



3.0 Programme de contestation judiciaire : Profil

D'abord créé en 1978, le PCJ a vu son mandat, ses activités et sa structure de gestion évoluer au fil des ans. La présente section a pour but de décrire le Programme actuel et de présenter un bref survol historique.

3.1 Objectifs et activités du Programme

3.1.1 Contexte historique

Le PCJ est né à une époque où les droits linguistique et leur impact sur l'unité nationale faisait l'objet d'un intense débat public au Canada. La *Loi sur les langues officielles* de 1969, la *Charte de la langue française* du Québec de 1977 et un certain nombre d'importantes affaires judiciaires liées à la langue³ sont autant d'éléments qui ont contribué à situer les droits linguistique à l'avant-plan des débats politiques partout au Canada. Comme la Cour suprême du Canada l'a un jour fait observer, ces contestations judiciaires allient « *des questions juridiques et constitutionnelles des plus subtiles et complexes à des questions politiques très délicates*⁴ ».

Dans ce contexte, l'objectif initial du PCJ était d'accorder des fonds à des citoyens et à des groupes pour les aider à porter d'importantes questions linguistiques à l'attention des tribunaux. Le secrétaire d'État était responsable du Programme et de son exécution.

Avec l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, le Programme a vu son mandat élargi aux droits linguistiques visés par la Charte. En 1985, on a de nouveau élargi le mandat du Programme de sorte qu'il couvre la contestation des lois, politiques et pratiques fédérales concernant les droits à l'égalité que prévoit l'article 15 de la Charte⁵.

En février 1992, le gouvernement fédéral a supprimé le Programme dans le cadre de ses efforts de réduction du déficit. Pour justifier cette élimination, le gouvernement a avancé deux raisons principales :

- ▶ « *Comme le Programme a permis d'établir une solide jurisprudence, il n'a plus sa raison d'être;*

³Voir, par exemple, Procureur général du Québec c. Blaikie, [1979] 2 R.C.S. 1016, Procureur général du Québec c. Blaikie, [1981] 1 R.C.S. 312, R. c. Forest (1976), 74 D.L.R. (3d) 704; Procureur général du Manitoba c. Forest, [1979] 2 R.C.S. 1032; Bilodeau c. Procureur général du Manitoba, [1981] 5 W.W.R. 393.

⁴Renvoi relatif aux droits linguistiques du Manitoba [1985] 1 R.C.S. 721, p. 728.

⁵Programme de contestation judiciaire du Canada. *Rapport annuel 1997-1998*. Winnipeg, 1998. Programme de contestation judiciaire du Canada. (2000). *Rapport annuel 1999-2000*, Winnipeg, 2000.



- ▶ *Il existe des moyens moins coûteux de gérer le financement des contestations judiciaires et un ministère (en l'occurrence le ministère de la Justice) pourrait s'en charger au cas par cas⁶. »*

À la suite de vives protestations des groupes revendiquant l'égalité et de groupes minoritaires de langue officielle, d'audiences spéciales du *Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées* sur l'impact de cette fermeture et d'une élection fédérale, le Programme a été réinstauré en octobre 1994 (Morton et Knopff 2000; Brodie 2001).

Patrimoine canadien et un organisme nouvellement constitué, le Programme de contestation judiciaire du Canada, a signé un premier accord de contribution pour la période d'octobre 1994 à mars 1998. Après une évaluation du Programme en 1997, les deux parties ont signé un deuxième accord de contribution pour la période du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 2003.

3.1.2 Objectif avoué du Programme

L'objectif du Programme demeure substantiellement le même qu'à l'époque de sa création : il vise la clarification de certaines dispositions constitutionnelles concernant les droits à l'égalité et les droits linguistiques. Comme on l'affirme dans l'accord de contribution actuel :

On réalisera cet objectif grâce à la prestation d'une aide financière pour des cause types d'intérêt national présentées par des particuliers et des groupes décrits à l'article 7 de l'accord ou en leur nom.

À l'article 7 de l'accord de contribution, on définit les bénéficiaires éventuels du Programme :

- 7.1 *L'Organisme peut fournir aux bénéficiaires admissibles qui suivent une aide financière pour les coûts raisonnables engagés dans le cadre de causes types :*
- a) *des particuliers ou des groupes minoritaires de langue officielle ou encore des particuliers ou des groupes défavorisés;*
 - b) *des organismes sans but lucratif représentant les particuliers ou les groupes décrits à l'alinéa 7.1a), à l'exclusion des organismes à but lucratif.*

Si la langue et le territoire définissent essentiellement les particuliers ou les groupes minoritaires de langue officielle (les anglophones au Québec et les francophones dans le reste du pays), la définition de ce que sont les particuliers et les groupes défavorisés est plus fluide. L'article 15 de la *Charte*, où on précise certains motifs de discrimination, par exemple la race, la couleur, le sexe, la religion ou les déficiences fournit des indices à cet égard. Ainsi, on pouvait logiquement considérer les personnes appartenant à des minorités raciales, les femmes, les minorités religieuses ou les personnes handicapées comme des particuliers ou des groupes défavorisés.

⁶Programme de contestation judiciaire du Canada. Rapport *annuel 1994-1995*, Winnipeg, 1995.



Cependant, on peut aussi invoquer des motifs de discrimination analogues à ceux qui figurent à l'article 15 de la *Charte* pour contester une loi, une politique ou une pratique au motif qu'elle contrevient au droit à l'égalité de quelqu'un. Il semble donc que la définition des particuliers et des groupes défavorisés soit, de par la nature même des droits à l'égalité, un concept susceptible d'évoluer en permanence. Dans son analyse des demandes de financement (voir la section 3.2), le comité des droits à l'égalité joue un rôle important dans la définition de qui peut être considéré comme des particuliers et des groupes défavorisés.

Comme on l'a déjà mentionné, l'éventail de droits constitutionnels à faire clarifier au moyen de causes types a évolué depuis la création du Programme en 1978. Au tableau 3, on décrit ces droits, qui font partie de l'accord de contribution actuel.

| Tableau 3 : Droits et libertés constitutionnels qui correspondent au mandat du Programme de contestation judiciaire | | |
|--|---------------------------------------|--|
| Disposition | Description | |
| Linguistique | Loi constitutionnelle de 1867 | |
| | Article 93 | Protège les droits et les privilèges afférents aux écoles confessionnelles. |
| | Article 133 | Établit le français et l'anglais comme les deux langues pouvant être utilisées au Parlement et à l'Assemblée législative du Québec, ainsi que pour la publication des lois adoptées par les deux institutions parlementaires. |
| | Loi de 1870 sur le Manitoba | |
| | Article 23 | Établit le français et l'anglais comme les deux langues pouvant être utilisées à l'Assemblée législative du Manitoba, ainsi que pour la publication des lois adoptées par l'Assemblée. |
| | Charte des droits et libertés de 1982 | |
| | Articles 16 à 23 | Les articles 16 à 22 établissent le français et l'anglais comme les deux langues officielles du Canada et du Nouveau-Brunswick. Ils traitent de questions telles que les travaux du Parlement, la publication des lois et des documents parlementaires, les procédures devant les tribunaux et les communications avec la population. L'article 23 établit les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, y compris le droit des minorités linguistiques de gérer leurs propres écoles. |
| | Article 2 | Protège la liberté d'expression (causes admissibles définies dans le mandat du Programme). |
| Égalité | Article 15 | Protège des droits à l'égalité (protection égale de la loi sans discrimination). |
| | Article 28 | Protège l'égalité des hommes et des femmes. |
| | Article 2 ou 27 | Protège les libertés fondamentales (article 2) et le multiculturalisme (article 27) (causes admissibles définies dans le mandat du Programme). |
| Source : Accord de contribution (1998) | | |

Sur le plan pratique, on assiste au déclenchement d'une « cause type » lorsqu'un particulier ou un organisme le représentant conteste la validité constitutionnelle d'une loi, d'une disposition législative, d'une politique ou d'une pratique au motif qu'elle contrevient à l'un des droits décrits dans le Tableau 3. Sur ce point, le Programme établit une distinction importante entre les causes types liées aux droits linguistiques et celles qui ont trait aux droits à l'égalité :



- ▶ *Pour les causes types liées aux droits linguistiques* : la loi, la disposition législative, la politique ou la pratique peut avoir été adoptée par l'un ou l'autre des ordres de gouvernement, à condition que la cause type concerne les droits décrits dans le Tableau 3 dans la rubrique « Linguistique ».
- ▶ *Pour les causes liées à l'égalité des droits* : la loi, la disposition législative, la politique ou la pratique doit avoir été adoptée par le gouvernement fédéral, et la contestation doit être fondée sur l'un des droits décrits dans le Tableau 3 dans la rubrique « Égalité »⁷.

3.1.3 Activités du Programme

Le PCJ finance un certain nombre d'activités dont on s'attend à ce qu'elles contribuent à la réalisation de l'objectif du Programme, c'est-à-dire la clarification de certaines dispositions constitutionnelles. Ces activités ont trait à diverses dimensions du déroulement des contentieux et aux exigences administratives qui régissent l'exécution du Programme lui-même. Au Tableau 4, on fournit une description de chacun des secteurs d'activité financé par le PCJ.

| Activités | | Description |
|---------------------------------|-------------------------|---|
| Administration du programme | | Activités associés au traitement des demandes de même qu'à l'entretien ou au fonctionnement d'un bureau. |
| Accès au Programme et promotion | | Ces activités visent à aider des particuliers à mieux comprendre les droits visés par le Programme et à en faire la promotion. Parmi les activités financées, mentionnons : <ul style="list-style-type: none"> - des activités favorisant la sensibilisation au PCJ, l'accès au Programme ou la capacité de l'utiliser; - des consultations portant sur des contentieux précis relevant du mandat du PCJ, y compris des réunions avec des représentants communautaires et des spécialistes du droit. |
| Négociation | | Activités entreprises pour négocier ou avoir recours à d'autres formes reconnues de règlement des différends à l'amiable afin de régler un conflit particulier. Grâce à la négociation, les parties évitent une contestation devant les tribunaux en faisant modifier une politique de façon satisfaisante. Le redressement recherché par la voie de la négociation doit répondre à l'objectif du Programme. De même, la cause en question doit répondre aux critères de l'importance nationale. |
| Causes types | Préparation de la cause | Activités entreprises pour explorer une cause potentielle. Ce genre d'activités peut inclure un examen de la jurisprudence courante, la consultation des particuliers et organismes pertinents et d'autres activités de recherche similaires. La cause doit pouvoir contribuer au renforcement des objectifs du Programme. Afin de déterminer si la cause type présentée par un demandeur est valable, le Programme fournira des fonds pour la recherche juridique et pour d'autres travaux préparatoires. Les fonds relatifs à la préparation de la cause permettent au demandeur d'étoffer son dossier et de répondre aux exigences établies pour le financement des causes. |
| | Contestations | Activités entreprises dans le cadre d'une action en justice fondée sur une disposition constitutionnelle décrite au Tableau 3, notamment des activités liées à une action en justice ou à une demande en vue d'obtenir un recours accordé dans une cause portant sur les droits |
| | | ⁷ Voir les alinéas 6.1a) et b) de l'accord de contribution (1998). |



Tableau 4 : Activités clés du PCJ

| Activités | Description |
|--|--|
| | linguistiques ou une cause portant sur les droits à l'égalité qui a bénéficié du financement du Programme. Dans certaines circonstances, on pourra également accorder une aide financière à des intervenants. Si un intervenant a reçu des fonds pour la préparation d'une cause et qu'il obtient par la suite un financement pour l'instruction de la cause en question, le montant du financement antérieur est déduit du maximum admissible pour la cause. |
| Études d'impact | Activités de recherche entreprises pour étudier les jugements importants qui sont pertinents au PCJ. Ces études sont distribuées aux utilisateurs du Programme et au grand public. |
| Remarque : Le PCJ peut allouer des fonds extraordinaires à des demandeurs lorsqu'une cause est difficile ou que des circonstances particulières l'exigent. | |
| Source : Accord de contribution de 1998, entrevues auprès d'informateurs clés et site Web du PCJC. | |

3.2 Structure d'exécution

Au cours de ses huit premières années d'existence (de 1978 à 1985), le PCJ a été exécuté par le Secrétariat d'État (aujourd'hui le ministère du Patrimoine canadien). Depuis que le Programme a été élargi en 1985 pour tenir compte des dispositions relatives à l'égalité aux termes de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le gouvernement fédéral a modifié la structure d'exécution du Programme et confié au Conseil canadien de développement social (CCDS) le mandat d'exécuter le Programme en son nom.

Tout en préservant le principe de l'exécution par une tierce partie, le gouvernement fédéral a, en 1990, fait passer la gestion du PCJ du CCDS au Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa. Ce mandat a toutefois été de courte durée puisque, en 1992, le PCJ a été annulé.

Lorsque, en 1994, il a rétabli le programme, le gouvernement fédéral a consulté divers organismes communautaires sur la meilleure stratégie à adopter pour la structure d'exécution du Programme⁸. Ainsi, un certain nombre d'organismes ont ensemble entrepris de créer une nouvelle entité, le Programme de contestation judiciaire du Canada. Cet organisme sans but lucratif a été constitué le 12 octobre 1994 aux termes de la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Dans les lettres patentes, les objectifs de l'Organisme sont définis comme suit :

Fournir de l'aide pour des causes types d'importance nationale (sans égard à des facteurs géographiques) présentées par des groupes ou des particuliers, ou en leur nom, qui favoriseront la promotion et l'amélioration des droits linguistiques des communautés de langue officielle ou les droits à l'égalité des groupes historiquement défavorisés et administrer le financement des causes types selon les accords de contribution intervenus entre le gouvernement fédéral et toute source de financement [...].

⁸Pour une description détaillée de ce processus, voir Programme de contestation judiciaire du Canada. *Rapport annuel 1994-1995*, Winnipeg, 1995.



Peu de temps après sa création, l'Organisme a signé un accord de contribution avec Patrimoine canadien le 24 octobre 1994 et un deuxième le 31 mars 1998. Ces accords définissent les modalités d'administration du Programme, y compris sa structure d'exécution.

À titre d'entité mandatée par le gouvernement fédéral pour exécuter le PCJ, l'Organisme doit suivre les paramètres définis dans l'accord de contribution, y compris les éléments suivants :

- ▶ le montant maximal admissible pour chaque secteur de financement (administration du programme, accès au programme et promotion, négociation et causes types);
- ▶ les critères d'admissibilité à l'aide financière;
- ▶ les catégories de bénéficiaires admissibles à l'aide financière;
- ▶ l'établissement de comités ayant pour mandat de choisir les causes admissibles à l'aide financière;
- ▶ les exigences relatives à la tenue de dossiers et à la présentation de rapports à Patrimoine canadien.

L'Organisme peut établir des structures et des mécanismes administratifs additionnels pour soutenir l'exécution du Programme, à condition que les modalités de l'accord de contribution soient respectées. Ainsi, la structure d'exécution du PCJ combine les modalités prescrites par l'accord de contribution et les décisions organisationnelles prises par l'organisme. À la Figure 1 (page suivante), on illustre les composantes clés de la structure d'exécution du PCJ :

- ▶ *Composition du PCJC* : Le PCJC se compose d'intervenants des communautés minoritaires de langue officielle et revendiquant l'égalité. Il doit s'agir d'organismes sans but lucratif intéressés par la réalisation des objectifs du PCJ. On trouve trois catégories de membres : les organismes revendiquant l'égalité représentant des communautés et des particuliers défavorisés, des organismes représentant des communautés minoritaires de langue officielle et des membres du conseil d'administration du PCJC.
- ▶ *Conseil d'administration* : L'Organisme est doté d'un conseil d'administration bénévole dont les responsabilités comprennent le budget de l'Organisme, la gestion des ressources humaines, l'établissement des politiques et des comités et, enfin, les plans à long et à court termes pour l'exécution efficace du Programme. Le conseil compte sept membres : deux représentants nommés par les membres dans la catégorie des droits à l'égalité, deux représentants dans la catégorie des droits linguistiques, un membre nommé par une faculté de droit ou une association du Barreau de même que le coprésident de chacun des comités.
- ▶ *Comités consultatifs* : Les membres peuvent constituer des comités consultatifs pour les membres dans la catégorie des droits à l'égalité et des droits linguistiques chargés au besoin d'examiner diverses questions. Un représentant de chacun des comités consultatifs participe aux réunions du conseil d'administration, sans droit de vote.
- ▶ *Comités de sélection des membres du comité des droits à l'égalité et du comité des droits linguistiques* : Ces deux comités jouent un rôle indépendant dans la nomination des membres des deux comités. Le conseil d'administration est

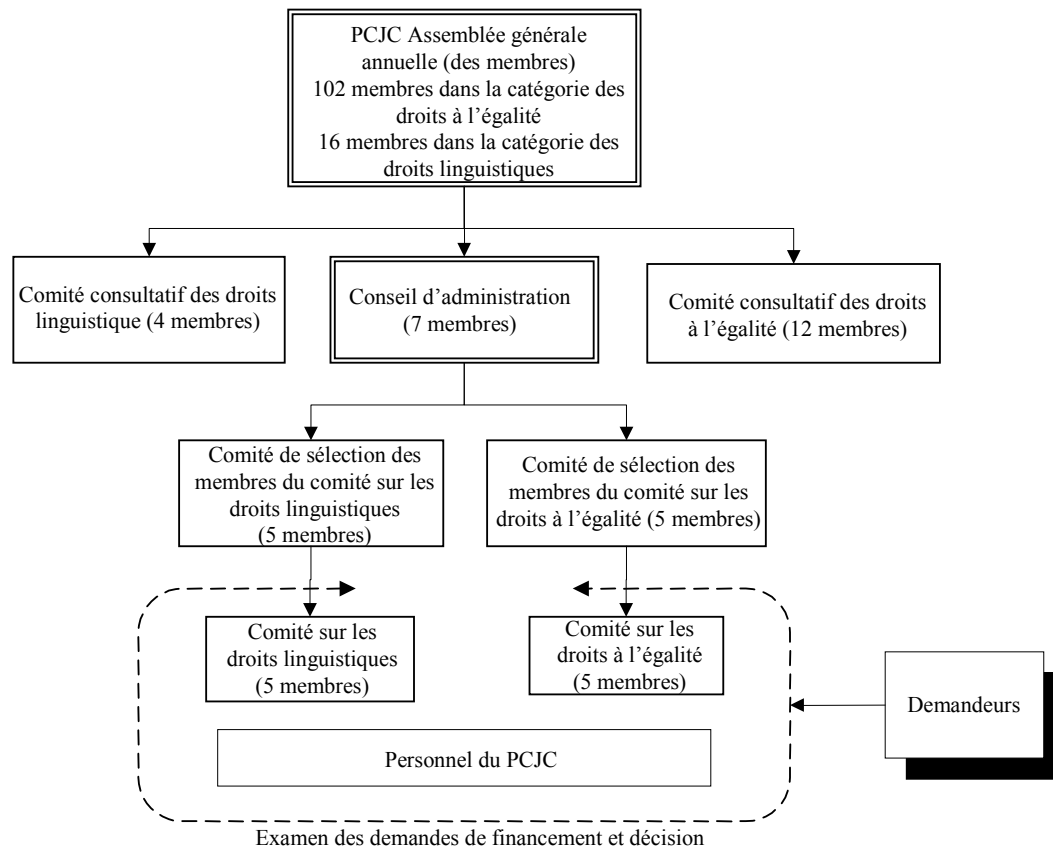


responsable de la désignation des membres qui siègent aux deux comités de sélection des membres des comités.

- ▶ *Comités (droits linguistiques et droits à l'égalité) :* Conformément à l'accord de contribution, ces deux comités de spécialistes indépendants prennent les décisions en matière de financement. S'ils font partie de l'organigramme de l'Organisme, les deux comités en question sont indépendants du conseil d'administration. Les comités exercent une compétence exclusive, et leurs décisions ne sont pas sujettes à des appels au conseil d'administration⁹. Les membres des comités sont nommés pour des mandats de trois ans.

▶
*Personnel
du PCJC :*

Les membres du personnel travaillent en étroite collaboration avec les deux comités pour le traitement des demandes de financement et analysent les causes pour soutenir le travail des deux comités. En outre, les membres du personnel administrent les affaires courantes de l'Organisme et rendent des comptes au conseil d'administration et à l'Assemblée générale annuelle.



⁹Les décisions du comité sont finales. Cependant, l'auteur d'une demande de financement peut demander par écrit au comité de revenir sur sa décision ou interjeter appel auprès du conseil s'il a le sentiment de ne pas avoir été traité équitablement au stade de la présentation de la demande ou de la décision.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada¹⁵

Figure 1



Comme l'indique la Figure 1, c'est aux deux comités et aux membres du personnel que revient la responsabilité d'examiner les demandes de financement et d'accorder des fonds à une cause type. La Figure 2 (page suivante) est un ordinogramme illustrant comment chaque demande de financement est examinée¹⁰ :

- ▶ *Analyse préalable* : Sur réception d'une demande, les membres du personnel du PCJC effectuent une analyse préalable pour déterminer si le répondeur a fourni suffisamment de renseignements généraux et si la nature de la demande est claire. Ils peuvent retourner aux demandeurs les demandes incomplètes pour obtenir plus de détails.
- ▶ *Examen administratif* : Une fois la demande complète, les membres du personnel du PCJC examinent la demande relative aux droits à l'égalité pour déterminer si la question soulevée a trait à une loi, à une politique ou à une pratique fédérale. Si les analystes s'entendent tous pour dire que la demande *n'a pas trait* à une loi, à une politique ou à une pratique fédérale, la demande relative aux droits à l'égalité est rejetée. En cas de dissension parmi les analystes relativement à la question ci-dessus, on analyse la demande à l'aide d'une grille type. Cette dernière porte sur les aspects juridiques, sociaux et administratifs dont tiendront compte les membres du comité, y compris :
 - la jurisprudence existante;
 - la nature des redressements demandés;
 - la preuve présentée par le demandeur;
 - les besoins financiers du demandeur;
 - la possibilité que les arguments invoqués doublent ceux qui sont utilisés dans le cadre d'une autre cause financée par le Programme ou ayant déjà été soumise aux tribunaux;
 - le potentiel de la cause à titre de cause type – à partir de la grille d'analyse, on prépare un mémoire, et des recommandations sont faites au comité compétent.
- ▶ *Examen en comité* : Un examen en comité fait suite à l'examen administratif. Les membres du comité se réunissent à intervalles fixes pour examiner les mérites de chacune des applications et en débattre, notamment la qualité de l'argumentation proposée, la qualité des conseillers juridiques et l'effet probable sur l'état actuel du droit. Le comité peut renvoyer les demandes aux membres du personnel pour obtenir une analyse plus poussée ou des réponses aux questions additionnelles. Au moment d'octroyer des fonds, les comités peuvent également fixer des conditions, y compris des orientations précises concernant le type d'arguments attendus de l'auteur d'une demande au PCJ dans sa cause. En ce sens, les comités jouent un rôle proactif en veillant à ce que les fonds octroyés servent à faire avancer les dispositions constitutionnelles visées par le PCJ.

¹⁰ Patrimoine canadien, *Évaluation du Programme de contestation judiciaire*. Ottawa, 1997.

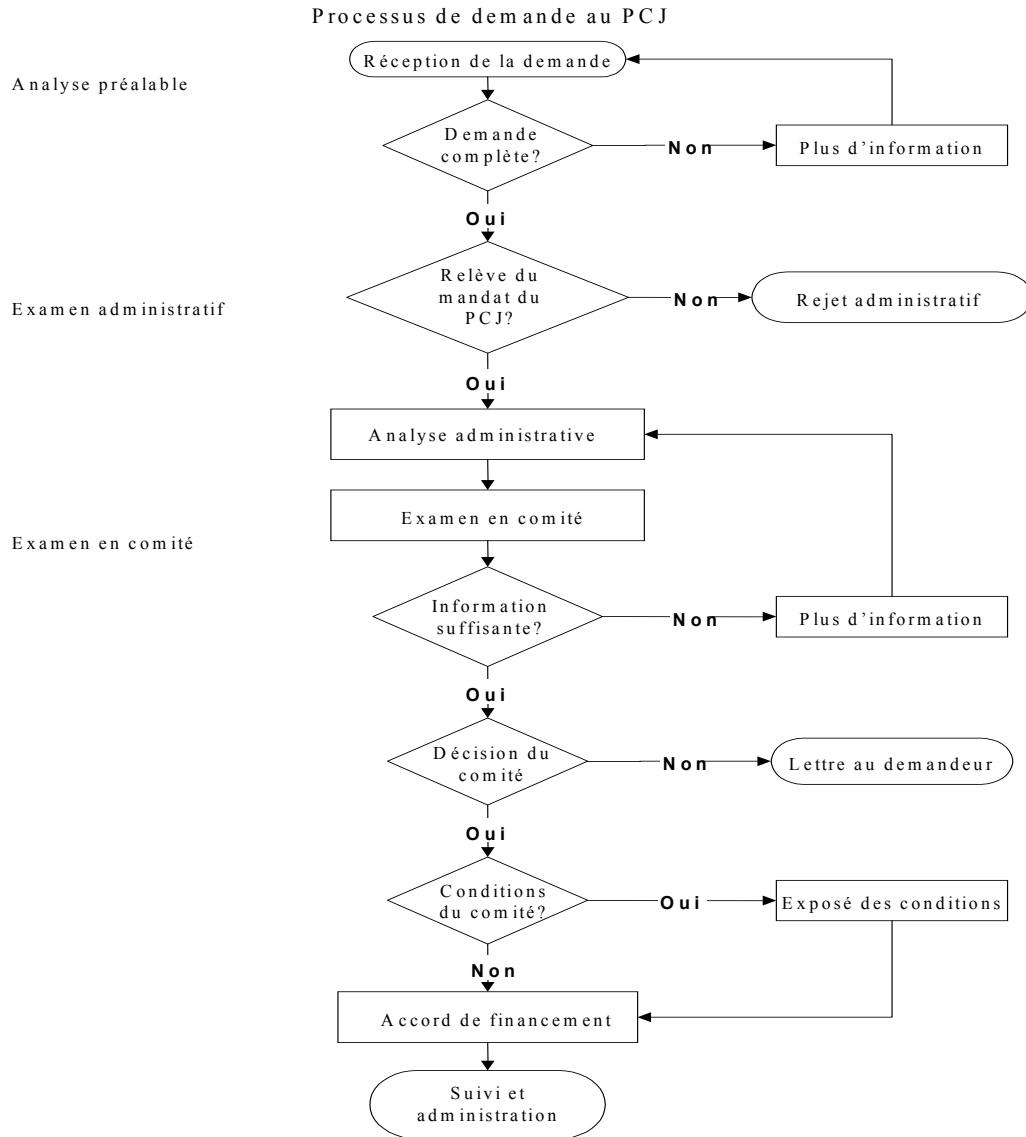


Figure 2



3.3 Gestion du Programme

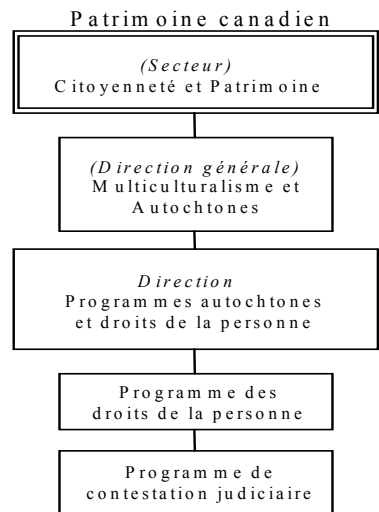
On s'attend à ce que le financement du PCJ soutienne et fasse avancer le mandat général de Patrimoine canadien, en particulier en ce qui a trait à la « *promotion d'une meilleure compréhension des droits de la personne, des libertés fondamentales et des valeurs qui en découlent* » et « *la progression vers l'égalité de statut et de l'usage du français et de l'anglais*¹¹ ».

C'est le Programme des droits de la personne de la *Direction des programmes autochtones et des droits de la personne* de Patrimoine canadien qui assume la responsabilité administrative du PCJ. Le Programme a la mission suivante :

Le Programme des droits de la personne a pour mission de promouvoir le développement, la compréhension, le respect et la jouissance des droits de la personne au Canada.

Dans cette optique, le programme se livre à des activités éducatives et promotionnelles mettant à contribution le public, les éducateurs, les organismes non gouvernementaux et les ministères, entre autres. Cela inclut l'offre d'une sélection de subventions et de contributions pour les organisations admissibles et la distribution sur demande de publications en matière de droits de la personne.

*Le programme est également chargé de coordonner, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, la mise en œuvre, en territoire canadien, des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, de même que la préparation des rapports du Canada aux Nations Unies*¹².



¹¹ Voir le paragraphe 4.(2) de la *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien*, (ch. 11, 1995).

¹² Source d'information : www.pch.gc.ca/progs/pdp-hrp/index_f.cfm



Selon son énoncé de mission, le Programme des droits de la personne apporte une *contribution*¹³ à l'Organisme pour l'exécution du PCJ. Il s'agit d'un paiement de transfert qui, à l'instar de toute autre contribution, peut faire l'objet d'un compte rendu ou d'une vérification.

Le Programme des droits de la personne a pour rôle de gérer l'accord de contribution entre Patrimoine canadien et l'Organisme, qui permet au Ministère de rendre compte des résultats au Parlement et aux Canadiens. Il suit les activités du Programme grâce à un certain nombre de rapports soumis par l'Organisme, y compris les besoins de trésorerie trimestrielle, les rapports de financement, les états financiers (non vérifiés et vérifiés) et les rapports d'activité du programme, par exemple les rapports annuels de l'Organisme.

3.4 Ressources

L'accord de contribution actuel intervenu entre Patrimoine canadien et le PCJC prévoit le transfert à l'Organisme d'une somme de 2,75 millions de dollars par année. Jusqu'à 20 % de ce montant sont alloués à l'administration du programme, 20 %, aux activités relatives aux droits linguistique et 60 %, aux activités relatives aux droits à l'égalité. Le budget du PCJ se répartit comme suit :

| | |
|--|--------------|
| ▶ Administration du Programme : | 650 000 \$ |
| ▶ Financement des droits linguistiques : | 525 000 \$ |
| ▶ Financement des droits à l'égalité : | 1 575 000 \$ |
| ▶ Total : | 2 750 000 \$ |

¹³ Selon la *Politique sur les paiements de transfert* (2000) du Secrétariat du Conseil du Trésor, une contribution est un « *transfert conditionnel à un particulier ou à un organisme à une fin précise qui peut faire l'objet d'un compte rendu ou d'une vérification conformément à l'accord à son sujet* ».



| Tableau 5 : Contribution maximale par secteur d'activité par année | | | | |
|--|-------------------------|--------------------|----------------------|--------------|
| Secteurs d'activité | | Droits à l'égalité | Droits linguistiques | Total |
| Accès au Programme et promotion ou négociation | | 165 000 \$ | 55 000 \$ | 220 000 \$ |
| Causés types | Préparation de la cause | 191 250 \$ | 63 750 \$ | 255 000 \$ |
| | Contestations | 1 200 000 \$ | 400 000 \$ | 1 600 000 \$ |
| | Études d'impact | 18 750 \$ | 6 250 \$ | 25 000 \$ |
| Sous-total | | 1 575 000 \$ | 525 000 \$ | 2 100 000 \$ |
| Administration du Programme | | | | 650 000 \$ |
| Total | | | | 2 750 000 \$ |
| Source : Accord de contribution de 1998. | | | | |

Au Tableau 5, on décrit l'allocation des ressources financières pour chacune des activités du Programme, conformément à l'accord de contribution. Les montants mentionnés correspondent aux montants maximaux pouvant être alloués en une année. À certaines conditions, les montants non engagés à la fin d'un exercice peuvent être reportés à l'exercice suivant¹⁴.

Il convient de noter que, à la fin de l'accord de contribution intervenu en 1994 (et en vigueur jusqu'au 31 mars 1998), quelque 2 millions de dollars en fonds non engagés ont été reportés dans le nouvel accord de contribution. On a utilisé ce montant pour fournir un soutien additionnel à des causes types relatives aux droits linguistiques et aux droits à l'égalité. Dans ce contexte, il importe d'établir une distinction entre les nouveaux fonds alloués par Patrimoine canadien pour des causes types et les fonds dont disposent les comités pour soutenir des causes types. Si la première enveloppe est fixée à un niveau annuel de 1,5 million de dollars pour les causes types relatives aux droits à l'égalité et à 525 000 \$ pour les causes types relatives aux droits linguistiques, la deuxième est supérieure de près de 20 % en raison du montant additionnel de 2 millions de dollars provenant de l'accord de contribution antérieur.

En vertu de l'accord de contribution intervenu en 1998, on ne pourra reporter d'éventuels fonds non engagés dans un nouvel accord de contribution¹⁵.

Comme on l'indique au Tableau 6, Patrimoine canadien investira jusqu'à concurrence de 13,7 millions de dollars sur cinq ans dans le PCJ¹⁶.

¹⁴Pour plus de détails, voir l'article 3 de l'accord de contribution de 1998.

¹⁵Voir l'article 13.2 de l'accord de contribution de 1998.

¹⁶Tout surplus ou tout report de fonds non engagés à la fin de l'accord de contribution doit être retourné à Patrimoine canadien.



| Tableau 6 : Contribution maximale sur cinq ans | | |
|--|-----------------------------|--------------|
| Activités | De 1998-1999 à 2002-2003 | |
| Accès au Programme et promotion ou négociation | 1 100 000 \$ | |
| Causes types | Préparation de la cause | 1 275 000 \$ |
| | Contestations | 8 000 000 \$ |
| | Études d'impact | 125 000 \$ |
| Administration du programme | 3 250 000 \$ | |
| Total | 13 750 000 \$ | |

Source : Accord de contribution de 1998

3.5 Résultats prévus

Dans le cadre d'évaluation du PCJ, on précise que le résultat final du Programme est la clarification et la protection des libertés et les droits qu'il vise. À cette fin, on définit trois résultats intermédiaires dans le cadre d'évaluation :

- ▶ on parvient à une plus grande sensibilisation aux ressources disponibles pour protéger un certain nombre de libertés et de droits constitutionnels au Canada;
- ▶ on clarifie les libertés et les droits visés par le Programme;
- ▶ on assure aux groupes et aux particuliers défavorisés et de langue minoritaire un meilleur accès au système de justice.

Enfin, le cadre d'évaluation précise les résultats à court terme suivants, qui devraient contribuer à l'obtention des résultats intermédiaires et finaux :

- ▶ le Programme atteint ses bénéficiaires actuels et éventuels;
- ▶ on règle les contentieux au moyen de la négociation et d'autres méthodes évitant aux parties de recourir aux tribunaux;
- ▶ on fournit des opinions et des recherches pour clarifier les occasions présentées par les différends;
- ▶ les tribunaux instruisent les affaires;
- ▶ on effectue des recherches sur les causes d'importance.



4.0 Résultats de l'évaluation

On présente ici les conclusions de l'évaluation, qui repose sur :

- ▶ l'examen des droits administratifs;
- ▶ l'analyse documentaire;
- ▶ les interviews auprès des informateurs clés;
- ▶ l'enquête auprès des membres du PCJP et des demandeurs.

Les questions et les problèmes d'évaluation définis dans le cadre d'évaluation (voir le Tableau 1) servent de structure à l'information présentée dans les sections qui suivent.

4.1 Pertinence et justification

Liens entre le Programme et les priorités gouvernementales actuelles

Patrimoine canadien a pour mission de favoriser l'avènement d'un Canada plus cohésif et créatif¹⁷. À cette fin, le Ministère poursuit quatre objectifs généraux, dont l'un a trait à *la citoyenneté active et la participation communautaire*. Le Ministère définit cet objectif comme suit :

Promouvoir la compréhension des droits et responsabilités qui se rattachent à la citoyenneté partagée et favoriser les occasions de participer à la vie en société au Canada.

La Direction des programmes autochtones et des droits de la personne de Patrimoine canadien propose quelques programmes et activités qui vont dans le sens de cet objectif stratégique. Comme on l'a mentionné à la section 3.3, la mission du Programme des droits de la personne porte expressément sur « *le développement, la compréhension, le respect et la jouissance des droits de la personne au Canada* ». Étant donné qu'il a pour objectif de faire clarifier un certain nombre de droits et de libertés, le PCJ est donc tout à fait conforme aux priorités de Patrimoine canadien.

Les consultations menées auprès de représentants de Patrimoine canadien confirment que ce point de vue est largement partagé. Tous les informateurs clés de Patrimoine canadien qui ont été consultés sont d'avis que le Programme correspond parfaitement au mandat du Ministère dans la mesure où il fait la promotion des valeurs canadiennes enchâssées dans la Constitution et contribue à la promotion d'une citoyenneté active.

Les informateurs clés d'autres ministères fédéraux se sont également dits d'avis que le Programme rend compte de l'engagement du Canada envers les langues officielles, les droits de la personne et la démocratie. Certains ont souligné que le ministère du Patrimoine canadien, étant donné ses liens avec la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, est idéalement placé pour gérer le Programme. Les représentants de l'Organisme chargés de l'exécution du PCJ ont également convenu de l'existence d'un « *Lien naturel* » entre le PCJ et

¹⁷ Pour plus de renseignements sur la mission et les objectifs stratégiques du Ministère, consultez le site Web suivant : www.pch.gc.ca/pc-ch/org/mission/index_f.cfm



Patrimoine canadien, dont les programmes et activités tendent à soutenir les minorités de langue officielle et les Canadiens défavorisés.

Justification du Programme de contestation judiciaire

L'éventail d'opinions recueillies à propos de la justification du PCJ témoigne de la nature relativement controversée du Programme. Quelque 24 années après sa création, le PCJ demeure unique. Selon les consultations et les recherches menées dans le cadre de la présente évaluation, aucun autre pays du monde n'est doté d'un programme similaire.

On trouve dans l'accord de contribution intervenu entre le ministère du Patrimoine canadien et l'Organisme des éléments de justification du programme. L'objectif avoué du PCJ (voir la section 3.1.2) laisse entendre que les dispositions constitutionnelles visées par le PCJ doivent être clarifiées par les tribunaux et qu'il est dans l'intérêt du gouvernement du Canada de faciliter cette démarche. En outre, l'accord de contribution, en précisant qui peut demander de l'aide aux termes du PCJ (les groupes ou les particuliers défavorisés ou les groupes minoritaires de langue officielle), laisse entendre que ce sont les membres de ces groupes qui ont besoin d'aide pour faire valoir leurs points de vue dans le processus judiciaire de clarification.

La plupart des informateurs clés soulignent deux notions qui justifient le PCJ :

- ▶ *Clarification des droits* : Les dispositions constitutionnelles ne sont pas statiques. De par leur nature même, elles évoluent et sont façonnées par le contexte plus large (politique, social et économique) auquel elle s'appliquent. Pour des raisons historiques, par exemple les droits linguistiques que renferme la Constitution ou pour des raisons aussi vastes que celles qui concernent les droits à l'égalité (article 15 de la Charte), le processus de clarification est critique et continu. Les informateurs clés que nous avons interrogés, en particulier les conseillers juridiques et les professeurs de droit, ont indiqué que ce processus de clarification n'est pas limité dans le temps et fait valoir que le grand nombre d'affaires liées à la charte entendues par la Cour suprême du Canada confirme ce point de vue.
- ▶ *Accès au système de justice* : Les informateurs clés et les répondants ont souligné que le PCJ assure un accès plus grand au système de justice, aux groupes qui doivent tirer des avantages des libertés et des droits constitutionnels visés par le Programme. Comme l'indique le Tableau 7, quelque 43 % des répondants ont indiqué que le besoin d'un accès plus grand au système judiciaire était l'une des plus importantes raisons de l'existence du PCJ.



| Tableau 7 : À votre avis, pourquoi est-il possible, au Canada, de recevoir un financement public pour vérifier la constitutionnalité des droits et des libertés? (n=156) | | |
|---|-----------------|-----------------|
| Raisons | Décompte | % de cas |
| Assurer aux Canadiens défavorisés un accès plus grand aux tribunaux | 67 | 43 % |
| Protéger contre les abus possibles de la part des gouvernements | 36 | 23 % |
| Assurer la mise en œuvre de droits protégés par la Constitution | 29 | 19 % |
| Clarifier des dispositions constitutionnelles | 20 | 13 % |
| Renforcer la démocratie au Canada | 12 | 8 % |
| Rendre compte des engagements internationaux du Canada envers les droits de la personne | 8 | 5 % |
| Rendre compte de l'importance de la justice et de l'égalité dans notre société | 5 | 3 % |
| Donner l'impression que l'on vérifie la constitutionnalité | 3 | 2 % |
| La réponse ne correspond pas à la question | 4 | 3 % |
| Autre | 15 | 10 % |
| Pas de réponse | 6 | 4 % |
| Remarque : Les répondants pouvaient fournir plus d'une réponse; il est donc possible que le total soit supérieur à 100 %. | | |
| Source : Enquête auprès des bénéficiaires et des membres du PCJC | | |

Une bonne part de la documentation porte sur la pertinence d'une mesure qui encourage des groupes et des particuliers à intenter des actions en justice contre leur propre gouvernement. En faisant souvent référence à l'idée de « contentieux de groupes d'intérêts », quelques chercheurs ont exploré l'impact de mesures qui permettent à des groupes et à des particuliers de porter des questions délicates et souvent controversées à l'attention des tribunaux au lieu de laisser ce soin au Parlement ou aux assemblées législatives provinciales. Selon la documentation, les contentieux des groupes d'intérêts ont toutefois les avantages suivants¹⁸ :

- ▶ Sur la scène politique, le déséquilibre du pouvoir rend les intérêts minoritaires vulnérables à l'exclusion. Les tribunaux peuvent atténuer ce risque en faisant en sorte que les intérêts minoritaires soient entendus.
- ▶ Les contentieux relatifs à la Charte sont coûteux. Sans programmes comme le PCJ, seuls les groupes et les particuliers qui ont des avantages financiers et politiques pourraient soulever des questions à la lumière de la Charte.
- ▶ Les contentieux des groupes d'intérêts font en sorte que la cour entend un large éventail de points de vue avant de prendre une décision à l'égard d'une question donnée. Les contentieux peuvent donc avoir pour effet de rendre des institutions publiques plus accessibles, transparentes et adaptées.

¹⁸ L'information qui suit provient de Hein (2000), Brodie (2001), Peltz (1997) et Eid et coll. (2001).



- ▶ Certains informateurs clés ont soutenu que les institutions composées de membres élus ne rendent pas nécessairement compte de la diversité de la société canadienne. Sans tribunaux chargés de faire respecter les garanties constitutionnelles, le gouvernement pourrait effectuer des choix préjudiciables aux minorités.
- ▶ Sans groupes prêts à s'adresser aux tribunaux, la Charte risquerait d'avoir peu d'impact. Il s'agit d'un document, et les documents n'ont pas la faculté de se faire respecter. Les contentieux des groupes d'intérêts favorisent la réalisation des promesses de la Charte à titre de contrepoids à l'action gouvernementale.

En même temps, d'autres soutiennent que le fait de soutenir les contentieux des groupes d'intérêts ne favorise pas un accès plus grand aux institutions publiques ni plus de transparence de la part de ces dernières et qu'il ne s'agit peut-être pas du meilleur moyen de régler de complexes problèmes de politique sociale¹⁹. Dans la documentation, on relève quelques préoccupations à ce propos :

- ▶ Certains sont d'avis que les contentieux des groupes d'intérêts sont antidémocratiques en ce sens qu'ils laissent des groupes d'intérêts particuliers à la merci des tribunaux, ce qui a pour effet d'exclure d'autres groupes des membres du public.
- ▶ Le soutien des contentieux des groupes d'intérêts par le gouvernement intensifie la rhétorique de droite, ce qui pourrait avoir pour effet de limiter le débat et la présentation de points de vue divergents au Parlement. Selon ce point de vue, le Parlement est l'endroit idéal où débattre de questions relatives à la politique sociale.
- ▶ De nombreuses contestations faisant appel à la charte soulèvent de difficiles questions morales, économiques et politiques. Ces prétentions controversées risquent de liguer les tribunaux contre les organismes composés d'élus en ce sens qu'on demande aux juges de nuancer ou même de rejeter les décisions prises par les représentants élus.
- ▶ Lorsqu'il met en œuvre un programme qui facilite l'accès aux tribunaux, par exemple le PCJ, le gouvernement doit déterminer quels groupes auront accès au financement, l'importance de ce dernier et les types de causes admissibles. Dans ce contexte, il peut se révéler difficile d'assurer l'équité.

Le processus de clarification des droits est-il neutre?

Certains documents consultés dans le cadre de l'analyse documentaire et quelques informateurs clés ont dit avoir des inquiétudes à propos d'un préjugé perçu dans la structure actuelle du PCJ. On soutient par exemple que le PCJ au lieu de faciliter la clarification de dispositions constitutionnelles, fait la promotion d'un programme précis défendu par des organismes membres du PCJC. Si, comme un observateur le faisait remarquer dans un article du *Toronto Star*, le PCJ vise à obtenir de clarifications, pourquoi financer systématiquement « un seul point de vue » au lieu de permettre aux parties qui ont des opinions contradictoires de présenter leur argumentation devant des tribunaux?

¹⁹Eid et coll. (2001).



On finance massivement un côté [...] Il se trouve qu'il s'agit de celui des partisans des droits des gays, des partisans de la pornographie, des féministes et des défenseurs de l'avortement²⁰.

L'examen des dossiers administratifs et les entrevues auprès des informateurs clés représentant l'Organisme chargé de l'administration du PCJ indique que le Programme, tel qu'il est aujourd'hui exécuté, n'appuie que les causes qui *protègent* les droits visés par le Programme et les fonds *avancés*. En d'autres termes, un groupe ou un particulier qui présenterait des arguments juridiques prônant une application restrictive de ces droits ne recevrait pas de fonds du PCJ. Dans sa trousse d'information, l'Organisme affirme que le Programme soutient financièrement les causes types qui aident à protéger et à faire avancer les droits linguistique et les droits à l'égalité garantis par la Constitution canadienne²¹. Dans la section de la trousse d'information portant sur les critères de financement, on précise que seules les causes qui font avancer les droits ciblés sont admissibles au financement.

Au moment de prendre une décision à l'égard d'une demande de financement précise, les membres du comité compétent s'assurent que la cause soutiendra et fera avancer les dispositions de la Charte visée par le PCJ. Dans le cadre de cet examen, le comité peut fournir des lignes directrices concernant le type d'arguments que peut présenter le bénéficiaire et demander, comme condition du financement, d'examiner l'ébauche des arguments avant qu'ils ne soient déposés devant les tribunaux. En ce sens, les deux comités jouent un rôle actif dans le façonnement des arguments présentés avec l'appui du PCJ.

Les informateurs clés de l'Organisme ont affirmé qu'une telle approche est conforme à l'accord de financement, qui précise expressément que les fonds doivent être utilisés pour clarifier les droits des groupes minoritaires de langue officielle et des Canadiens défavorisés. Selon ces informateurs clés, le processus de clarification n'est pas neutre, dans la mesure où il a pour toile de fond le contexte politique plus large où divers groupes défendent des positions de pouvoir et d'influence différentes. Cette vision se retrouve dans les lettres patentes de l'Organisme, où on précise que ce dernier a pour objectifs :

de soutenir des causes types d'importance nationale [...], qui font la promotion et favorisent l'avancement des droits linguistiques des communautés de langue officielle du Canada ou les droits à l'égalité de groupes historiquement désavantagés et administrer le financement des causes types selon les accords de contribution intervenus avec le gouvernement fédéral et toute autre source de financement [...]. [C'est nous qui soulignons.]

²⁰ Ian Brodie, cité dans le *Toronto Star*. « Ottawa funds left-wing agenda, prof. says; Pushing gay rights, feminist agenda by with cash for legal challenges », 2001.

²¹ Voir Programme de contestation judiciaire du Canada. *Trousse d'information Programme de contestation judiciaire*, Winnipeg, 2002, p. 1.



D'autres informateurs clés des ministères fédéraux ont souligné que les dispositions de la Charte sont tout sauf neutres. Les tribunaux ont souvent admis l'effet réparateur des droits linguistiques inclus dans la Constitution²², et les décisions judiciaires portant sur les droits à l'égalité tournent autour de la protection de la dignité et de la liberté humaine essentielle. En ce sens, venir en aide aux Canadiens défavorisés peut exiger un traitement différent²³. En d'autres termes, ces informateurs clés soulignent que la *Charte canadienne des droits et libertés* (et certains droits linguistiques enchâssés dans d'autres lois constitutionnelles) fait la promotion de certaines valeurs et a pour but de faire avancer la situation des groupes cibles, par exemple les minorités de langue officielle et les Canadiens défavorisés. Dans son analyse de la Charte, L. B. Tremblay, professeur de droit, souligne :

Bien que certains passages jurisprudentiels semblent équivoques, la justification des principes qui sous-tendent la Charte n'est pas neutre. Elle s'inscrit dans le cadre d'une théorie constitutionnelle perfectionniste²⁴.

M. Tremblay ajoute :

Pour les juges, la théorie constitutionnelle qui sous-tend la Charte postule la supériorité de certains biens humains et sociaux, et ils essaient de les promouvoir et les réaliser en conséquence. La Constitution est donc conçue comme un agent de perfection pour la société et les individus²⁵.

Si les dispositions constitutionnelles visées par le PCJ font effectivement la promotion de certaines valeurs, on peut soutenir que le Programme, en contribuant à les clarifier, a pour rôle de faire en sorte que les dispositions en question respectent pleinement leur finalité et leurs objectifs sociaux.

Principaux secteurs où des clarifications s'imposent

²² Dans *Mahe c. Alberta* [1990] 1R.C.S. 342, la Cour suprême du Canada a convenu que l'article 23 de la Charte « était destinée à remédier, à l'échelle nationale, à l'érosion progressive des minorités parlant l'une ou l'autre langue officielle [...] » Voir aussi *R. c. Beaulac* [1999] 1R.C.S. 768 et *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard* [2000] 1 R.C.S. 3.

²³ Pour une analyse de la finalité de l'article 15 de la Charte, voir *Law c. Canada* [1999] 1R.C.S. 497.

²⁴ Tremblay, L. B. « Le Canada de la Charte : une démocratie libérale neutre ou perfectionniste? » 40 R.D.McGill 487, 1995, p. 494.

²⁵ *Ibid.*, p. 497.



Comme on l'a mentionné plus tôt, les dispositions constitutionnelles sont en constante évolution²⁶. Au fur et à mesure que de nouvelles causes sont portées à l'attention des tribunaux, de nouvelles dimensions apparaissent. Au fil des ans, des décisions judiciaires importantes, dont bon nombre de la Cour suprême du Canada, ont exploré différents aspects des dispositions visées par le PCJ. Un des objectifs de la présente évaluation consistait à établir, à la lumière de cette expérience, les principaux secteurs où des clarifications s'imposent. Les informateurs clés ont cité un certain nombre d'avenues à cet égard, lesquelles sont énumérées dans le tableau qui suit (la liste n'a nullement la prétention d'être exhaustive).

| Tableau 8 : Principaux secteurs où des clarifications s'imposent | |
|---|--|
| Secteurs | Questions clés |
| Droits linguistiques | |
| Articles 16 à 20 de la Charte | <ul style="list-style-type: none">▶ Aucune affaire n'a encore été portée à l'attention de la Cour suprême du Canada relativement à l'article 16, ce qui aurait pour effet de donner une interprétation générale du droit en question.▶ L'éventail des institutions effectivement visées par ces droits n'est pas clair.▶ Le droit des employés du secteur public d'utiliser la langue officielle de leur choix doit être clarifié. |
| Article 23 de la Charte | <ul style="list-style-type: none">▶ La question de la réparation ou de l'indemnisation pour contraventions antérieures n'est pas claire.▶ La division des responsabilités entre les conseils scolaires et les ministres de l'Éducation doit être clarifiée.▶ La notion de « nombre suffisant » ou du critère variable, tel qu'elle est définie par la Cour suprême du Canada, doit être clarifiée.▶ Qualité équivalente de l'éducation (en tant que notion).▶ Clarification de qui a accès aux écoles de langue minoritaire. |
| Droits à l'égalité | |
| Article 15 de la Charte | <ul style="list-style-type: none">▶ Un éventail de questions relatives aux conjoints de même sexe et à l'orientation sexuelle ne sont pas claires.▶ On doit clarifier le niveau de protection que l'article 15 prévoit pour les conditions sociales et économiques (éducation, santé, logement, avantages généraux, etc.).▶ L'impact des droits à l'égalité sur les Premières nations n'est pas clair.▶ Les motifs de discrimination analogues à ceux qui figurent à l'article 15 ne sont pas clairs. |
| Commentaires généraux | |
| <ul style="list-style-type: none">▶ Dans la Charte, l'interaction des droits à l'égalité et d'autres droits n'est pas claire, non plus que la façon dont ils s'influencent les uns les autres.▶ Interaction des droits internationaux et nationaux.▶ Le rôle des tribunaux le moment venu d'ordonner à des gouvernements de donner suite à leurs décisions.▶ Meilleure compréhension du principe de la protection des minorités. | |
| Source : Entrevues auprès d'informateurs clés. | |

²⁶ L'arrêt *Edwards* rend compte de ce principe de droit constitutionnel bien établi. La Cour mentionne en effet qu'une constitution est « *un arbre vivant capable de croître et de s'étendre dans ses limites naturelles* ». Voir *Edwards c. P.-G. Can.* [1930] AC 124, p. 136.



Le PCJ devrait-il être élargi?

En formulant ses observations finales en décembre 1998, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a affirmé :

Le Comité recommande que le Gouvernement fédéral étende le Programme de contestation judiciaire aux plaintes contre les lois et mesures provinciales contraires aux dispositions du Pacte²⁷.

La question de l'expansion du Programme fait depuis longtemps l'objet d'un débat au Canada. Élargir le mandat du Programme pour qu'il s'applique aux affaires touchant l'égalité relevant de la compétence provinciale et des affaires linguistiques concernant certaines parties de la Loi sur les langues officielles est un rêve que caressent depuis longtemps les membres de l'Organisme. En 1998, il a constitué un comité chargé de l'étude de l'expansion du mandat et élaboré une proposition relative à l'établissement d'un fonds de contestation judiciaire. L'organisme a fondé sa stratégie sur les considérations suivantes :

Du fait qu'il restreint le travail du Programme à des causes sur les droits à l'égalité dans des secteurs de compétence fédérale, l'Accord de contribution ne donne au Programme qu'un outil partiel pour façonner l'égalité véritable. Il ne fait aucun doute que les causes prises en charge par le Programme contribuent à l'avancement des droits à l'égalité. Il n'en demeure pas moins cependant que les plus grands progrès réalisés récemment sont attribuables à la contestation de lois provinciales et d'actions gouvernementales. (...)

Dans bien des provinces, les droits linguistiques fondamentaux ne sont pas garantis par la Constitution, mais par des lois ou des politiques. Le Programme ne peut pas fournir une aide financière pour les demandes concernant les droits linguistiques dans ces secteurs et est, par le fait même, limité dans l'aide qu'il peut accorder aux particuliers et aux groupes en matière de protection et d'avancement des droits linguistiques²⁸.

La vaste majorité des informateurs clés associés à l'Organisme se disent favorables à l'objectif qui consisterait à élargir le mandat du PCJ, pour les motifs suivants :

- ▶ L'organisme reçoit des demandes qui soulèvent d'importantes questions relatives à l'égalité dans des domaines de compétence provinciale. Souvent, le Programme refuse ces demandes, pour lesquelles il n'existe pas d'autre possibilité de soutien.

²⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels. *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, Canada, 1998*. Le comité a formulé la même recommandation en 1993, outre celle concernant le rétablissement du Programme lui-même.

²⁸ Voir Programme de contestation judiciaire du Canada. *Rapport annuel 1998-1999*, Winnipeg, 1999.



On laisse tomber, ou la qualité de la représentation juridique est considérablement réduite.

- ▶ Si le Programme était élargi, le PCJ assurerait une coordination et une uniformité plus grandes entre affaires soulevant des questions analogues touchant l'égalité. À ce stade-ci, les contestations relatives à l'égalité dans les domaines de compétence provinciale se déroulent sans l'appui et les ressources du PCJ, même si les décisions, au bout du compte, toucheront tous les Canadiens.
- ▶ Le PCJ finance déjà les contestations de lois provinciales dans le domaine des droits linguistiques. En ce sens, le gouvernement fédéral peut invoquer un précédent pour élargir le Programme et justifier sa décision.

Certains représentants de l'Organisme conviennent que, dans le climat politique actuel, le gouvernement fédéral aura du mal à élargir le Programme sans consulter les provinces et les territoires. Des informateurs clés ont souligné qu'une telle expansion pourrait constituer une source de tension entre les gouvernements.

Les consultations menées auprès de représentants de Patrimoine canadien et d'autres ministères fédéraux n'ont pas fait état de besoins non satisfaits du Ministère ou du gouvernement fédéral auquel un Programme élargi pourrait répondre. De nombreux informateurs clés issus de ces groupes ont dit craindre qu'une expansion du PCJ ne se retourne contre le Programme dans son ensemble. Certains sont d'avis que les provinces et les territoires devraient accepter en principe l'expansion et collaborer à la détermination des responsabilités financières entre les deux ordres de gouvernement. Une telle approche s'inspirerait des engagements compris dans l'Entente-cadre sur l'union sociale.

Les mesures prises par un gouvernement ou un ordre de gouvernement ont souvent une incidence importante sur les autres gouvernements. D'une façon qui respecte les principes de notre système de gouvernement parlementaire et le processus d'élaboration du budget, les gouvernements conviennent ainsi de :

- *Se donner un préavis avant la mise en œuvre de tout changement majeur apporté à une politique ou à un programme social qui aura tout probablement une incidence importante sur un autre gouvernement*
- *Offrir de consulter avant de mettre en œuvre de nouvelles politiques et de nouveaux programmes sociaux qui risquent d'avoir une incidence importante sur d'autres gouvernements ou sur l'union sociale en général. Les gouvernements qui participent à ces consultations auront l'occasion de repérer les possibilités de dédoublement et de proposer d'autres approches favorisant une mise en œuvre souple et efficace²⁹.*

²⁹Voir le site Web de l'ECUS : www.unionssociale.gc.ca.



L'expérience montre que les décisions soutenues par le PCJ ont des impacts considérables sur la politique gouvernementale (voir la section 4.3). Dans le contexte de l'ECUS, on pourrait arguer que le gouvernement fédéral aurait tort d'agir de façon unilatérale et d'élargir le mandat du PCJ relatif aux droits à l'égalité aux compétences des provinces.

4.2 Conception et mise en œuvre

Efficacité de la structure d'exécution du Programme

Depuis son établissement en 1994, l'organisme a ouvert quelque 1 100 dossiers en réponse à des demandes de financement. Dans 784 cas (69 %), les comités ont approuvé un financement; dans les autres, les demandes sont en instance (9 %) ou ont été rejetées (22 %). On dénombre 880 dossiers relatifs aux droits à l'égalité et 257 dossiers relatifs aux droits linguistiques. Au Tableau 9, on indique la distribution des dossiers du Programme par catégories de financement.

| Tableau 9 : Nombre de dossiers du PCJ (de 1994-1995 à 2002) | | | | |
|--|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
| Catégorie de financement | Financement | Rejet | En instance | Total |
| Droits à l'égalité | | | | |
| Préparation de la cause | 139 | 60 | 0 | 199 |
| Financement de la cause | 278 | 145 | 41 | 464 |
| Financement de la cause – Financement extraordinaire* | 53 | 29 | 0 | 82 |
| Étude d'impact | 25 | 2 | 2 | 29 |
| Fonds pour l'accès au programme et la promotion | 149 | 13 | 15 | 177 |
| Négociation | 11 | 0 | 0 | 11 |
| Droits à l'égalité – SOUS-TOTAL | 602 | 220 | 58 | 880 |
| Droits linguistiques | | | | |
| Préparation de la cause | 39 | 13 | 7 | 59 |
| Financement de la cause | 89 | 16 | 25 | 130 |
| Financement de la cause – Financement extraordinaire* | 10 | 16 | 0 | 26 |
| Étude d'impact | 18 | 0 | 1 | 19 |
| Fonds pour l'accès au programme et la promotion | 22 | 1 | 7 | 30 |
| Négociation | 14 | 2 | 3 | 19 |
| Droits linguistiques – SOUS-TOTAL | 182 | 32 | 43 | 257 |
| TOTAL | 784 | 252 | 101 | 1137 |
| *Remarque : Les chiffres relatifs au financement extraordinaire ne font pas partie des totaux puisqu'on n'ouvre pas de nouveaux dossiers pour ces demandes. En fait, on n'étudie une demande de financement extraordinaire que si le demandeur a déjà reçu des fonds. Lorsqu'un demandeur a reçu un financement extraordinaire, on met une note au dossier. Cependant, on n'indique rien si la demande de financement extraordinaire a été rejetée. Le procès-verbal des réunions des comités est la seule source d'information concernant le nombre de demandes rejetées. | | | | |



Tableau 9 : Nombre de dossiers du PCJ (de 1994-1995 à 2002)

| Catégorie de financement | Financement | Rejet | En instance | Total |
|--|-------------|-------|-------------|-------|
| Source : Programme de contestation judiciaire du Canada. | | | | |

Comme on l'indique à la section 3.2 (voir les figures 1 et 2), l'examen des demandes de financement et les décisions incombent entièrement au personnel de l'Organisme et aux deux comités, respectivement. D'abord, les demandeurs présentent leur demande, puis l'Organisme ouvre un nouveau dossier, et la procédure décrite à la Figure 2 s'amorce. Il convient de noter qu'un seul et même organisme particulier peut, relativement à des scénarios différents, soumettre plus d'une demande de financement.

Dans le questionnaire qu'on a fait parvenir au demandeur et aux membres du PCJC, on retrouve une question sur la satisfaction des répondants à l'égard du processus de présentation des demandes. Comme l'indique le Tableau 10 (page suivante), près de 70 % des répondants ont fait part de leur satisfaction (« quelque peu satisfaits ou très satisfaits ») à l'égard de la clarté du processus de présentation des demandes et du soutien reçu pendant cette période. Six répondants sur dix se sont dits satisfaits (« quelque peu satisfaits » ou « très satisfaits ») des critères d'admissibilité, de l'opportunité, des explications et de la présentation de rapports.

Les secteurs où les taux d'insatisfaction ont été les plus élevés (environ 15 % de l'ensemble des répondants se sont dits « très insatisfaits ») ont trait au soutien fourni au stade de la présentation de la demande, aux critères utilisés pour établir l'admissibilité et aux explications fournies à la suite de la décision.

Une analyse plus poussée des résultats de l'enquête entre les auteurs des demandes, selon qu'ils sont intervenus à titre individuel ou au nom d'un organisme, de même qu'entre ceux qui ont reçu des fonds et ceux à qui des fonds ont été refusés. De façon générale, les auteurs d'une demande présentée à titre personnel tendent à être moins satisfaits que les organismes de l'ensemble du processus de présentation des demandes. Le phénomène s'explique peut-être par le fait que ces personnes ont moins d'expérience ou de ressources pour passer par un tel processus. De plus, fait non surprenant, ceux qui n'ont pas reçu de fonds tendent à être moins satisfaits que les autres du processus.



Tableau 10 : Satisfaction à l'égard du processus de demande (n=156)

| Volet | Très satisfait | Quelque peu satisfait | Sans opinion | Quelque peu insatisfait | Très insatisfait | Pas de réponse |
|--|----------------|-----------------------|--------------|-------------------------|------------------|----------------|
| Clarté du processus de demande | 55 % | 17 % | 5 % | 6 % | 9 % | 9 % |
| Soutien pendant le processus de demande | 53 % | 12 % | 8 % | 3 % | 14 % | 11 % |
| Critères utilisés pour déterminer l'admissibilité | 45 % | 16 % | 10 % | 3 % | 15 % | 10 % |
| Opportunité du processus d'examen | 39 % | 22 % | 11 % | 5 % | 10 % | 11 % |
| Explications fournies au sujet de la décision | 47 % | 13 % | 9 % | 4 % | 14 % | 12 % |
| Étendue des rapports d'activité exigés des bénéficiaires | 42 % | 18 % | 15 % | 2 % | 10 % | 13 % |

Source : Enquête auprès des demandeurs de fonds et des membres du PCJC

Dans l'enquête, on demandait également aux répondants d'évaluer le travail de l'Organisme à l'égard d'aspects autres que ceux qui avaient directement trait au processus de demande, notamment la capacité de l'Organisme de rejoindre les bénéficiaires et de les informer, de consulter les parties intéressées, de leur assurer un accès équitable et de rendre compte des activités du Programme. On résume les résultats au Tableau 11 :

Tableau 11 : Satisfaction à l'égard des activités du PCJC (n=156)

| Volet | Très forte | Quelque peu forte | Sans opinion | Faible | Très faible | Aucune réponse |
|--|------------|-------------------|--------------|--------|-------------|----------------|
| Capacité de rejoindre les bénéficiaires et de les informer | 15 % | 28 % | 12 % | 14 % | 15 % | 7 % |
| Capacité de consulter les parties intéressées | 20 % | 25 % | 12 % | 10 % | 12 % | 13 % |
| Offrir un accès équitable au Programme | 25 % | 30 % | 6 % | 6 % | 13 % | 11 % |
| Rendre compte des activités du Programme | 22 % | 24 % | 11 % | 10 % | 13 % | 11 % |

Source : Enquête auprès des demandeurs de fonds et des membres du PCJC

Le Tableau 11 indique que le niveau général de satisfaction (très forte ou forte) à l'égard de ces activités oscille entre 43 et 53 %, l'énoncé « Offrir un accès équitable au Programme » obtenant l'appui le plus marqué. C'est l'énoncé « capacité de rejoindre les bénéficiaires et de les informer » qui a obtenu les résultats les moins favorables, près de 30 % des répondants affirmant que la capacité de l'Organisme à cet égard est « faible » ou « très faible ». La ventilation des données montre que les parties qui n'ont pas reçu de fonds sont moins satisfaites de l'Organisme que les autres. De même, les auteurs d'une demande à titre personnel se sont montrés beaucoup plus sévères que les organismes, toutes catégories confondues.



Les représentants de l'Organisme qui ont été consultés ont déclaré que la capacité des membres des comités et du personnel est l'un des points forts de l'Organisme. Ils ont affirmé que les membres de ces deux groupes connaissent bien la question des droits à l'égalité ou des droits linguistiques et qu'ils sont déterminés à bien servir tous les demandeurs. Les entrevues menées auprès d'informateurs clés (membres du personnel du PCJC) ont indiqué que, en raison du grand nombre de demandes reçues, les employés ont de plus en plus de mal à assurer le même niveau de soutien aux demandeurs, point que corroborent les résultats de l'enquête. Le Tableau 12 confirme l'augmentation continue du nombre de demandes soumises à l'Organisme.

| Type | 1994-1995 | 1995-1996 | 1996-1997 | 1997-1998 | 1998-1999 | 1999-2000 | 2000-2001 | Total |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| Droits à l'égalité | 57 | 88 | 113 | 139 | 125 | 131 | 150 | 803 |
| Droits linguistiques | 14 | 23 | 25 | 27 | 29 | 43 | 50 | 211 |
| Total | 71 | 111 | 138 | 166 | 154 | 174 | 200 | 1 014 |

Source : Rapport annuel du PCJC, 2000-2001

Les représentants du PCJC ont fait observer que l'Organisme a récemment publié une nouvelle trousse d'information pour venir en aide aux demandeurs. L'Organisme espère que le document définira clairement les critères d'admissibilité et fournira des orientations et des modèles précis pour faciliter la préparation des demandes. Les représentants ont également le sentiment que le processus décisionnel est équitable et transparent et que les comités énoncent clairement les motifs et les justifications de leurs décisions.

Les représentants de Patrimoine canadien ont formulé peu de commentaires à propos de cet aspect du Programme. Certains ont cependant souligné que l'exécution du Programme est efficace et que les critères utilisés par l'Organisme respecte les exigences de l'accord de contribution.

Efficacité de la gestion du Programme

L'Organisme et la Direction des programmes des Autochtones et des droits de la personne se partagent les fonctions de gestion relatives au PCJ. L'objectif dominant des pratiques de gestion en place consiste à faire en sorte que les paramètres établis dans l'accord de contribution soient respectés.

À cette fin, l'Organisme a établi un certain nombre de procédures internes pour examiner, approuver et suivre les montants versés aux bénéficiaires du financement :

- ▶ Toutes les factures soumises à l'Organisme sont d'abord examinées par l'analyste affecté au dossier – ce dernier a pour tâche de veiller à ce que la facture respecte les modalités de l'accord intervenu entre le PCJ et le bénéficiaire;
- ▶ Le directeur exécutif de l'Organisme examine ensuite toutes les factures soumises pour veiller à ce qu'elles respectent les paramètres de l'accord de contribution;



- ▶ le trésorier (membre du conseil d'administration) examine et approuve l'ensemble des comptes ou des paiements versés aux bénéficiaires.

Des vérificateurs externes examinent et vérifient tous les ans les comptes de l'Organisme. Durant ce processus, les vérificateurs peuvent accéder à tous les dossiers de l'Organisme. Les règles ou les politiques concernant la confidentialité ne s'appliquent pas aux vérificateurs.

La Direction des programmes des Autochtones et des droits de la personne suit la mise en œuvre de l'accord de contribution. À ce titre, elle reçoit de l'Organisme un certain nombre de rapports :

- ▶ des besoins de trésorerie trimestriels;
- ▶ des rapports de financement;
- ▶ des états financiers (non vérifiés et vérifiés)
- ▶ un rapport d'activité du Programme;
- ▶ des rapports annuels.

Sur réception de la documentation pertinente, la Direction effectue les paiements à l'Organisme. L'accord de contribution prévoit actuellement 12 paiements annuels à l'Organisme. La Direction évalue aussi le Programme, conformément aux exigences de l'accord de contribution.

Des représentants de l'Organisme et de la Direction des programmes des Autochtones et des droits de la personne ont affirmé que les pratiques de gestion actuelles sont déficientes et assurent le respect des paramètres de l'accord de contribution. Selon certains informateurs clés, le calendrier actuel des paiements est un des aspects qui pourraient être revus. Sur le plan administratif, il est lourd d'effectuer 12 paiements annuels, et on pourrait réduire le nombre de paiements en fonction des pratiques réelles.

Mesure dans laquelle les activités vont dans le sens de l'objectif du Programme

Dans le cadre des entrevues auprès des informateurs clés et de l'enquête, on a demandé aux répondants d'indiquer si toutes les activités que soutient actuellement le PCJ (pour plus de détails, voir le Tableau 4) contribuent à l'objectif du Programme. De façon plus précise, on leur a demandé s'il serait possible de laisser tomber des activités sans nuire au Programme.

Les répondants à l'enquête ont manifesté un ferme appui à l'éventail actuel d'activités. Environ 87 % d'entre eux ont indiqué que l'éventail était « approprié » (17 %) ou « très approprié » (70 %). Des informateurs clés de l'Organisme et de Patrimoine canadien se sont dits du même avis, en indiquant que l'éventail actuel d'activités devrait être maintenu.

Certains informateurs clés consultés ont manifesté des inquiétudes à l'égard de certaines de ces activités :

- ▶ un spécialiste a souligné que les études d'impact n'étaient pas assez largement distribuées;



- ▶ un autre spécialiste a mentionné que les activités d'approche et de promotion du Programme étaient techniquement valables, mais qu'elles ne rejoignaient pas un auditoire suffisamment vaste;
- ▶ un des informateurs clés a laissé entendre que les activités menées actuellement pour élargir le mandat du Programme ne sont pas directement visées par l'accord de contribution – cette personne est d'avis que ces activités devraient être financées par des sources autres que l'accord de contribution.

Sur ce dernier point, des informateurs clés de l'Organisme ont souligné que les activités liées à l'expansion du Programme, en particulier la proposition d'établir un *fonds de contestation judiciaire*, avaient fait l'objet de discussions avec Patrimoine canadien. Ils ont également fait remarquer que ces activités rendent compte de la nécessité de donner suite à la recommandation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies d'élargir le PCJ.

Exécution par une tierce partie et responsabilité de Patrimoine canadien

Le ministère du Patrimoine canadien qui administre le PCJ est comptable au Parlement des ressources investies dans le programme et rend compte des résultats. L'Organisme administre le Programme au nom du Ministère et, à ce titre, joue un rôle vital dans l'atteinte des responsabilités du ministère en ce qui touche la reddition de comptes.

De façon générale, les informateurs clés conviennent qu'on a eu raison de confier l'exécution du Programme à une tierce partie. La nature du Programme et, en particulier, le fait qu'il peut comporter des contestations judiciaires de lois, de politiques ou de pratiques fédérales exige une structure d'exécution établissant une distance suffisante entre le gouvernement et les bénéficiaires du Programme. C'est l'opinion qu'ont exprimée environ les trois quarts des répondants à l'enquête, qui ont affirmé qu'il était « important » (8 %) ou « très important » (65 %) qu'une tierce partie exécute le Programme.

Des représentants du ministère du Patrimoine canadien et d'autres ministères fédéraux ont souligné que l'exécution par une tierce partie permet d'éviter les ingérences politiques, les conflits d'intérêts, des conflits interministériels et d'éventuelles apparences d'ingérence ou de conflits. Les informateurs clés associés à l'Organisme ont ajouté qu'une telle structure assure l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité.

En même temps, quelques informateurs clés ont soulevé des inquiétudes à propos de cette approche de l'exécution du programme. Ils semblent croire que la responsabilité du financement est ténue, que les membres de l'Organisme exercent trop d'influence sur le Programme et que la mainmise du gouvernement sur ce dernier est insuffisante.

Afin de s'acquitter de ses responsabilités au titre de la reddition de comptes, le Ministère doit s'en remettre à l'Organisme pour accéder à l'information requise pour ce faire. Dans un cadre de



reddition de comptes axé sur les résultats, l'accès à des informations pertinentes revêt en réalité une importance primordiale :

La communication en temps opportun d'une information exacte sur le rendement est le fondement même de la gestion axée sur les résultats. Les ministères et les organismes doivent se doter de mécanismes d'information qui leur permettent de mesurer, d'évaluer et de communiquer les principaux aspects de leurs programmes et leur rendement dans les domaines essentiels. Ces mécanismes rendront les gestionnaires responsables des résultats et permettront de réaliser des analyses impartiales faisant aussi bien état des volets positifs que négatifs du rendement³⁰.

La *Politique sur les paiements de transfert* du Secrétariat du Conseil du Trésor établit clairement que les accords de contribution sont sujets à la reddition de comptes et à la vérification³¹. Dans la politique, on ajoute que, dans des cas comme le PCJ, où une tierce partie divise aussi les montants des contributions, l'accord de contribution devrait prévoir une disposition affirmant le « *droit du ministère d'avoir accès aux documents pertinents et aux locaux des destinataires initiaux et, lorsque cela est nécessaire, à ceux des destinataires finals*³² ».

Comme on l'a décrit dans les pages qui précèdent, l'Organisme présente un certain nombre de rapports au Ministère. Cette information aide Patrimoine canadien à rendre compte (sous forme cumulative) des activités menées à bien et des ressources engagées par le PCJ. La question centrale, cependant, est de savoir si l'exécution du PCJ par une tierce partie affaiblit ou renforce les exigences touchant la transparence et la reddition de comptes applicables à toute entité publique qui administre des fonds publics. Sans parler expressément du PCJ, la vérificatrice générale du Canada, dans son plus récent rapport, a exprimé de sérieuses préoccupations à l'égard de mécanismes de régie déléguée, y compris ceux en vertu desquels une tierce partie reçoit de l'argent par le truchement d'un accord de contribution et exerce un pouvoir discrétionnaire pour le redistribuer au nom du gouvernement :

En ce qui a trait aux mécanismes de collaboration, les faiblesses du cadre de régie se situent principalement sur le plan de la coordination entre les partenaires. Un ministère ou un organisme partenaire fédéral rend compte au Parlement à l'égard de la participation fédérale, par les voies traditionnelles. Dans le cas d'un mécanisme, toutefois, la reddition de comptes globale peut être déficiente à plusieurs égards importants. Dans une situation d'obligation redditionnelle partagée, il faut porter plus d'attention à la relation entre les partenaires et à la relation de chacun avec son organisme dirigeant. Les lacunes

³⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, Ottawa, 2000, p. 11.

³¹ Voir Secrétariat du Conseil du Trésor. *Politique sur les paiements de transfert*, Ottawa, 2000.

³² *Ibid.*



exigent une attention constante, comme nous l'avons signalé dans notre vérification de 1999.

Les mécanismes de régie déléguée présentent des risques plus élevés pour la saine régie ou bonne gouvernance et la reddition de comptes. [...] Comme ces mécanismes sont établis en tant que sociétés sans but lucratif fonctionnant sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral, on peut mettre en question leur reddition de comptes au Parlement. Pour ces motifs, nous avons modifié le cadre de régie que nous avons utilisé comme modèle en 1999 et nous avons mis davantage l'accent sur les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement (voir l'annexe B)³³.

La vérificatrice générale du Canada définit une série d'exigences, toutes fondées sur deux principes de démocratie parlementaire :

- ▶ *La souveraineté du Parlement sur la politique fédérale. Quiconque possède le pouvoir discrétionnaire de dépenser l'argent des contribuables canadiens ou d'exercer un pouvoir fédéral ne peut se soustraire à l'examen éventuel par le Parlement.*
- ▶ *Intendance du mandat public. Dans tout mécanisme établi pour offrir des programmes et des services fédéraux, il faut respecter le mandat public, et se conformer aux valeurs d'équité, d'impartialité et de justice préconisées dans le secteur public³⁴.*

Les exigences ont trait à une gamme de dimensions liées à la reddition de comptes :

- ▶ la présentation de rapports au Parlement et au public;
- ▶ des régimes de vérification externe;
- ▶ la surveillance ministérielle;
- ▶ des mesures établissant des mécanismes de reddition de comptes efficaces;
- ▶ des mesures assurant une transparence adéquate;
- ▶ des mesures protégeant les valeurs et l'éthique du secteur public.

Les consultations menées dans le cadre de la présente évaluation ont fait ressortir peu de préoccupations liées à ces exigences, sinon au chapitre de la transparence. Sur ce dernier point, la vérificatrice générale du Canada précise deux exigences particulières :

³³ Bureau du Vérificateur général du Canada. *Rapport d'avril 2002, Chapitre 1 : Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement*, Ottawa, 2002.

³⁴ *Ibid*

**Tableau 13 : Assurer une transparence suffisante**

| Éléments | Description |
|---|--|
| Des dispositions pour l'accès public à l'information | Les mécanismes doivent être les plus ouverts possible en ce qui concerne l'accès à l'information sur les ententes, les objectifs, les activités et les réalisations relativement à l'objectif fédéral. Il faut prévoir les dispositions nécessaires relativement aux préoccupations légitimes à l'égard de la protection des renseignements personnels, de la confidentialité commerciale et des négociations intergouvernementales. |
| Dispositions pour la communication de l'information essentielle | L'information utile doit être communiquée au public et aux parties intéressées. Faute de contrôle ministériel direct, il faut prendre des dispositions dans les mécanismes de régie déléguée pour améliorer la transparence, notamment l'accès à l'information ministérielle qui est liée à l'exécution des fonctions publiques fédérales. |

Source : Rapport de la Vérificatrice générale du Canada de 2002 (Avril — Chapitre 1 — Annexe B)

Un certain nombre d'informateurs clés sont d'avis que la politique actuelle de l'Organisme en matière de respect des renseignements personnels et de partage de l'information est trop restrictive. Adoptée en mars 1999, la politique du PCJC prévoit la procédure suivante :

À moins que le demandeur ou le membre concerné n'y consente ou que l'information ait été publiée ou rendue publique par une partie autre que le Programme de contestation judiciaire, toutes les informations reçues par le PCJ seront considérées et traitées comme confidentielles.

Lorsqu'une partie autre qu'un demandeur ou un membre demande de l'information concernant un demandeur ou un membre, la partie en question présente d'abord une demande écrite en ce sens au directeur exécutif, et ladite demande ne sera considérée que si elle contient les renseignements suivants :

- Le nom de la partie qui demande l'information;*
- Le nom de tout demandeur ou de tout membre à propos de qui on demande de l'information, y compris une éventuelle intention de publier;*
- Un énoncé clair définissant la nature et l'objet de la demande d'information, y compris une éventuelle intention de publier.*

Le moment venu de déterminer si la politique répond aux exigences définies par la vérificatrice générale du Canada, on doit prendre en considération les normes établies par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette loi porte sur ce que le gouvernement du Canada considère comme un régime approprié de détermination de ce que le Parlement et le public devraient être autorisés à voir et à savoir. Quelques informateurs clés ont souligné que l'Organisme n'est pas directement visé par la Loi. Bien qu'elle soit probablement exacte, l'affirmation est pour l'essentiel sans pertinence. Le ministère du Patrimoine canadien, qui administre le Programme, est visé par la Loi. C'est donc à Patrimoine canadien qu'il incombe de faire en sorte que les normes fédérales liées à l'accès à l'information figurent dans les accords de contribution qu'il signe aux fins des programmes exécutés en son nom.



En soi, la politique actuelle de l'Organisme semble plus restrictive que le régime prévu par la *Loi sur l'accès à l'information*. Les informateurs clés, en particulier ceux de l'Organisme, ont justifié comme suit une telle politique :

- ▶ Les questions soulevées dans bon nombre de contestations judiciaires soutenues par le Programme sont délicates, voire controversées. Dans ce contexte, les bénéficiaires doivent avoir l'assurance que les renseignements qu'ils fournissent à l'Organisme seront protégés.
- ▶ Le niveau de financement qu'une partie peut recevoir constitue un élément important de la stratégie juridique. Le fait de révéler publiquement le montant du financement risquerait de compromettre la stratégie juridique du bénéficiaire.
- ▶ L'Organisme expédie déjà un formulaire invitant tous les bénéficiaires à l'autoriser à divulguer certains renseignements pour produire ses rapports annuels ou venir en aide à d'autres demandeurs (la signature du formulaire est facultative).
- ▶ L'Organisme fournit déjà un grand nombre d'informations cumulatives à Patrimoine canadien au titre de la présentation de rapports.
- ▶ Les vérificateurs externes qui examinent les informations financières de l'Organisme ont accès à tous les dossiers, sans restrictions. On assure ainsi une utilisation adéquate des fonds publics.

L'Organisme a en partie fondé sa politique sur un avis juridique obtenu dans le cadre de discussions portant sur l'obligation de divulguer des renseignements du Programme³⁵. Après avoir examiné le régime applicable aux régimes d'aide juridique au Canada, les auteurs de cet avis soulignent que, dans le contexte, le principal enjeu est de déterminer dans quelle mesure le PCJ s'apparente à un programme d'aide juridique, à telle enseigne que les paramètres applicables aux programmes d'aide juridique s'appliqueraient aussi au PCJ. S'il existe des différences entre les deux, ce que reconnaissent les auteurs de l'avis, ces dernières ne sont pas suffisantes pour qu'on puisse établir une distinction entre eux aux fins de la divulgation des informations. Sur la foi de cette hypothèse, les auteurs de l'opinion prennent à témoin la Cour suprême du Canada, qui a statué que l'information portant sur des questions administratives ou la nature d'un problème juridique est visée par le secret professionnel³⁶.

Des informateurs clés de l'Organisme ont ajouté que leur politique repose sur une décision d'un protonotaire adjoint de la Cour fédérale du Canada, qui, en avril 2000, a statué que les contrats

³⁵ Avis juridique fourni par Arvay Finlay Barristers, en date du 27 avril 2002.

³⁶ Voir *Descoteaux c. Mierzwinski* (1982), 141 D.L.R. (3d) 590.



entre un bénéficiaire de financement et l'Organisme « *sont visés par le secret professionnel* » et ne doivent pas être divulgués³⁷.

Certains informateurs clés ont fait observer que le fait d'assujettir l'Organisme à des normes analogues à celles que renferme la *Loi sur l'accès à l'information* ne signifie pas que toutes les informations qu'il a en main doivent être accessibles au public. Être assujetti à la *Loi* s'accompagne d'exemptions prévues par la *Loi*, y compris celles qui rendent compte des objectifs de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui portent sur des questions comme l'information visée par le secret professionnel³⁸.

4.3 Succès et conséquences

Qui profite du Programme?

Les données administratives de l'Organisme donnent un aperçu des demandes de financement qu'il a reçues et des décisions prises par les comités. Ces informations figurent dans les rapports annuels de l'Organisme. Aux fins du présent rapport, nous soulignons certaines de ces statistiques dans les tableaux suivants.

| Tableau 14 : Répartition géographique des demandes de financement reçues (de 1994-1995 à 2000-2001) | | | | | | |
|---|-----|--------|---------|-------|------|--------|
| Type | Est | Québec | Ontario | Ouest | Nord | Total* |
| Droits à l'égalité | 67 | 89 | 311 | 329 | 4 | 800 |
| Droits linguistiques | 57 | 35 | 37 | 66 | 16 | 211 |
| Total | 124 | 124 | 348 | 395 | 20 | 1 011 |

*Ne comprend pas les demandes de financement soumises à l'extérieur du Canada (n=3)
Source : Rapport annuel du PCJC 2000-2001

Le Tableau 14 montre que des particuliers et des organismes de toutes les régions du pays ont demandé l'aide du PCJ. Ces données montrent également que 80 % des demandes relatives aux droits à l'égalité reçues provenaient de l'Ontario ou des provinces de l'Ouest. Les demandes relatives aux droits linguistiques sont réparties plus également entre les diverses régions, les trois territoires étant plus actifs sur le front des droits linguistiques que sur celui des droits à l'égalité.

En ce qui concerne les droits à l'égalité, 65 % des organismes et des particuliers qui ont présenté une demande de financement ont reçu une réponse favorable. Du côté des droits linguistiques, le

³⁷ Cour fédérale du Canada, Section de première instance. Registre T-66-86-A.
Le 27 avril 2000.

³⁸ Voir l'article 27 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R., ch. P-21.



ratio est plus élevé, 77 % des demandes de financement ayant été accueillies³⁹. Le Tableau 15 donne un aperçu des financements de cause octroyés, ventilés par instance judiciaire.

| Tableau 15 : Financement octroyé par instance judiciaire (de 1994-1995 à 2000-2001) | | | | |
|--|-------------------|-------|------------------------|-------|
| Type | Première instance | Appel | Cour suprême du Canada | Total |
| Droits à l'égalité | 130 | 51 | 59 | 240 |
| Droits linguistiques | 51 | 22 | 10 | 83 |
| Total | 181 | 73 | 69 | 323 |

Source : Rapport annuel du PCJC 2000-2001

Des informateurs clés associés à l'Organisme ont indiqué que les organismes sans but lucratif (au niveau local, régional ou national) et les particuliers qui reçoivent du financement tendent à être des groupes minoritaires de langue officielle ou des groupes défavorisés) femmes, Autochtones, minorités raciales, gays et lesbiennes, etc.), conformément à l'accord de contribution.

Au Tableau 16, on trouve une répartition des demandes de financement rejetées, selon les critères principaux. Des informateurs clés ont souligné que le profil des particuliers ou des organismes dont les demandes de financement sont rejetées comprend ceux qui ne représentent pas un groupe historiquement défavorisé ou dont l'argumentation n'aurait pas fait avancer les dispositions constitutionnelles visées par le Programme. On mentionne également qu'un certain nombre d'organismes « à but lucratif » ont présenté une demande de financement, même s'ils ne sont pas admissibles.

| Tableau 16 : Aperçu des demandes de financement rejetées (de 1994-1995 à 2000-2001) | | | | | | | |
|--|--------------------|--------------|---------------------------------|--|---------------------------------|-------|-------|
| Type | Pas une cause type | Dédoublement | Absence de lien avec le fédéral | Loi canadienne sur les droits de la personne | Absence de lien constitutionnel | Autre | Total |
| Droits à l'égalité | 79 | 18 | 79 | 5 | s/o | s/o | 181 |
| Droits linguistiques | 8 | 4 | s/o | s/o | 13 | 9 | 34 |
| Total | 87 | 22 | 79 | 5 | 13 | 9 | 215 |

Remarque : Certaines catégories ne s'appliquent pas aux causes relatives aux droits à l'égalité ou aux droits linguistiques (mention s/o).
Source : Rapport annuel du PCJC 2000-2001

³⁹ Pour une ventilation du financement par secteur d'activité, voir le Tableau 9 dans la section 4.2.



Comme l'indique le Tableau 11 (Section 4.2), les répondants à l'enquête se sont montrés quelque peu critiques à l'endroit de la capacité de l'Organisme de rejoindre et d'informer. Comme certains des informateurs clés de l'Organisme l'ont fait observer, il est difficile d'affecter des ressources considérables à cette tâche puisque le traitement des demandes monopolise déjà la majorité des ressources administratives. De même, l'éventail de groupes et de particuliers comptant parmi les bénéficiaires éventuels du PCJ est vaste et diversifié.

Impact du PCJ

Dans sa plus simple expression, l'objectif du PCJ est de clarifier certaines dispositions constitutionnelles. Depuis la création du Programme en 1978, il est certain que les tribunaux ont eu de nombreuses occasions d'étudier et de clarifier certaines dimensions des droits visés par le Programme. Dans ce contexte, la tâche de l'évaluateur consiste à déterminer dans quelle mesure cette classification est attribuable, au moins en partie, à l'existence du PCJ. Comme souvent dans l'évaluation de programme, « *établir l'impact revient essentiellement à déterminer la causalité*⁴⁰ ». Il est pratiquement impossible d'établir un lien causal absolu entre le Programme lui-même et les résultats attendus. L'analyse devient plus prometteuse lorsqu'on pose plutôt le problème du point de vue de la probabilité :

*Dans les sciences sociales, les relations causales s'expriment ordinairement sous forme de probabilités. Ainsi, l'énoncé « A est une cause de B » signifie habituellement que, si nous introduisons A, nous obtiendrons plus vraisemblablement un résultat B que si nous n'introduisons pas A. L'énoncé ne signifie pas que B résulte toujours de l'introduction de A ni que B n'est obtenu que si A est introduit*⁴¹.

Aux fins de la présente évaluation, la question est de savoir si la clarification des droits est plus probable avec le PCJ que sans lui. Comme on l'a indiqué ci-dessus, il ne s'ensuit pas nécessairement que le Programme entraîne toujours une clarification (techniquement, il n'y aurait peut-être pas de clarification si les groupes et les particuliers éprouvaient de la difficulté à accéder au Programme ou si le soutien n'était pas suffisant) ni qu'il n'y aurait pas de clarification sans l'existence du PCJ.

La vaste majorité des informateurs clés ont dit croire que le Programme avait joué un rôle significatif en faisant avancer notre compréhension des dispositions constitutionnelles relatives aux droits à l'égalité et aux droits linguistiques visés par le PCJ. La quasi-totalité des informateurs clés (qu'ils aient eu ou non le sentiment qu'il s'agissait d'un résultat souhaitable) ont souligné que le Programme a permis à des groupes minoritaires de langue officielle et à des Canadiens défavorisés de s'adresser aux tribunaux et de contester des lois, des politiques ou des pratiques qui, à leur avis, violaient leurs droits :

⁴⁰ Rossi, P. H., H. E. Freeman et M. W. Lipsey. *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage Publications, 1999, p. 238.

⁴¹ *Ibid.*



- ▶ En ce qui concerne les droits linguistiques, de nombreux informateurs clés ont affirmé que le PCJ avait été un joueur de premier plan dans la quasi-totalité des contestations judiciaires liées à ces droits depuis la création du Programme en 1978. Des informateurs clés pensent que bon nombre de ces contestations n'auraient pas été possibles sans le PCJ.
- ▶ En ce qui concerne les droits à l'égalité, des informateurs clés pensent également que le Programme a permis à des groupes et à des particuliers d'invoquer de solides arguments à l'appui de droits à l'égalité réelle⁴².

La consultation a également fait ressortir que les diverses composantes du Programme (études d'impact, préparation de la cause, contestations, accès au programme et promotion) ont habilité les minorités de langue officielle et les groupes défavorisés, qui possèdent désormais une meilleure connaissance de la Charte, d'autres dispositions constitutionnelles et des contestations judiciaires en général. Même lorsqu'une subvention versée pour la préparation d'une cause ne débouche pas sur une contestation, on mentionne qu'il arrive parfois que la démarche débouche sur un changement de politique, l'exercice ayant attiré l'attention du gouvernement et des groupes concernés sur l'impact potentiel ou réel de la politique en question.

Certains informateurs clés ont également souligné que l'existence même du Programme avait un puissant effet de légitimation. Elle indique aux Canadiens qu'il est approprié de contester une loi, une politique ou une pratique lorsqu'ils ont le sentiment que leurs droits et libertés sont bafoués. Il s'agit d'un aspect particulièrement important, ont ajouté des informateurs clés, lorsqu'on considère que les bénéficiaires du PCJ proviennent souvent de groupes marginalisés.

Parce que le Programme est administré par le PCJC, un certain réseau, ont affirmé d'autres informateurs clés, ont noyauté le système et, par extension, son impact sur le processus d'élaboration de politiques. Ces groupes, selon les informateurs clés en question, n'hésitent pas à se tourner vers le système judiciaire lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec les décisions du gouvernement. Ce faisant, ils portent atteinte à l'obligation de rendre compte en démocratie.

Même si le PCJ appuie financièrement des contestations judiciaires, il est possible que d'autres obstacles nuisent à la capacité de particuliers ou de groupes d'aller de l'avant. On a posé la question aux participants à l'enquête, à qui on a demandé d'évaluer l'impact de certains obstacles sur des particuliers ou des groupes. Le Tableau 17 résume leurs réponses.

⁴² La notion d'« égalité réelle » renvoie à la nécessité de traiter des particuliers ou des groupes différemment lorsqu'il est nécessaire de le faire et selon leurs besoins particuliers pour leur permettre d'accéder à un statut équivalent à celui de la majorité. On considère généralement que cette notion s'oppose à celle d'« égalité de forme », qui renvoie un traitement similaire, indépendamment de la situation propre des particuliers ou des groupes. Pour une analyse de l'égalité réelle, voir *Law c. Canada* [1999] 1 R.C.S. 497.



Tableau 17 : Obstacles autres que financiers au système de justice, y compris une évaluation de leur gravité (n=156)

| Obstacle | Mineur | Moyen | Majeur | Sans opinion | Pas de réponse |
|---|--------|-------|--------|--------------|----------------|
| Manque de connaissances juridiques | 9 % | 11 % | 70 % | 2 % | 8 % |
| Les autres plaignants ne sont pas prêts à soutenir l'intervention | 21 % | 28 % | 31 % | 10 % | 10 % |
| Volonté d'éviter la publicité | 38 % | 21 % | 19 % | 10 % | 12 % |
| Engagement trop important en temps | 15 % | 22 % | 49 % | 4 % | 10 % |
| Cause trop épuisante au plan émotif | 15 % | 26 % | 45 % | 6 % | 8 % |

Source : Enquête auprès des demandeurs de fonds et des membres du PCJC

Ces données indiquent que le manque de connaissances juridiques, l'engagement en temps et la charge émotive sont des facteurs particulièrement susceptibles d'influer sur la capacité du Programme d'atteindre ses objectifs.

Dans le cadre de la consultation, on s'est également interrogé sur l'impact du PCJ sur les gouvernements. Une fois de plus, les répondants se sont entendus pour dire que de nombreuses contestations judiciaires soutenues par le PCJ avait eu des impacts considérables sur la politique gouvernementale. Le tableau ci-dessous décrit certaines contestations relatives aux droits à l'égalité qui ont été soutenues, en partie tout au moins, par le PCJ. Ces causes, illustrent la diversité des questions relatives aux droits à l'égalité visés par le PCJ.

Tableau 18 : Causes relatives aux droits à l'égalité

| Cause | Description |
|--|--|
| <i>R. c. Williams</i> (Droit criminel : racisme) | L'accusé était un Autochtone accusé de vol qualifié. La question soulevée dans le cadre de cette affaire était de savoir si on pouvait interroger des jurés éventuels pour déterminer s'ils avaient un préjugé racial, afin d'assurer la constitution d'un jury impartial. Le 4 juin 1998, la Cour suprême du Canada a statué que, là où on observe des préjugés raciaux généralisés, on peut réalistement craindre que les jurés aient des préjugés. Elle a confirmé qu'une personne accusée de crime a le droit d'interroger des jurés éventuels sur leurs préjugés raciaux dans de tels cas. |
| <i>R. c. Latimer</i> (Droit criminel : détermination de la peine) | L'affaire concerne un accusé reconnu coupable par un jury de meurtre au deuxième degré de sa fille gravement handicapée. M. Latimer a bénéficié d'une exemption constitutionnelle de la peine minimale obligatoire d'emprisonnement à vie sans possibilité de libération conditionnelle avant dix ans. Le Conseil des Canadiens avec déficience, la Saskatchewan Voice of People with Disabilities, l'Association canadienne pour l'intégration communautaire, des Personnes d'abord du Canada, le Réseau d'action des femmes handicapées du Canada et People in Equal Participation ont, à titre de coalition, reçu des fonds pour intervenir dans cette affaire. Leur intervention visait essentiellement à rappeler à la Cour que M. Latimer avait tué un enfant, dont la vie valait d'être protégée tout autant que celle des autres enfants non handicapés. La Cour suprême du Canada a confirmé la peine minimale prescrite par le <i>Code criminel</i> . |
| <i>R. c. Mills</i> | M. Mills, accusé d'avoir agressé sexuellement une petite fille de 13 ans, souhaitait |



Tableau 18 : Causes relatives aux droits à l'égalité

| Cause | Description |
|--|--|
| (Droit criminel : agression sexuelle) | <p>obtenir le registre des visites que la jeune fille en question avait effectué à un centre de counselling et à un psychiatre afin de l'utiliser pour sa défense. Ces procédures, définies dans le projet de loi C-46, tentent d'établir un équilibre entre le droit de l'accusé de connaître les faits qui lui sont reprochés et de présenter une défense pleine et entière et le droit à la protection des renseignements personnels du plaignant. Dans ce cas-ci, M. Mills ne souhaitait pas suivre les procédures établies dans le projet de loi C-46 pour l'accès à ces documents.</p> <p>La Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a donné raison à M. Mills en affirmant que les dispositions conféraient trop de droits aux plaignants et a déclaré le projet de loi C-46 inconstitutionnel. La plaignante a interjeté appel devant la Cour suprême du Canada.</p> |
| <i>Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu</i> (Contrôle des armes à feu) | <p>Le gouvernement de l'Alberta a demandé à la Cour d'appel de la province de donner son opinion sur la constitutionnalité d'une nouvelle loi fédérale réglementant la possession de tous les types d'armes à feu. La province a soutenu que cette loi avait trait à la propriété privée et, à ce titre, relevait de la compétence exclusive du gouvernement provincial.</p> <p>La Cour d'appel de l'Alberta a statué que la loi en question relevait du droit criminel, qu'elle était nécessaire pour assurer la protection du public et que, par conséquent, elle relevait de la compétence du Parlement. La décision a été portée en appel devant la Cour suprême du Canada.</p> |
| <i>Granovsky c. Canada</i> (Ministre du Développement des ressources humaines) (Droits sociaux et économiques) | <p>M. Granovsky contestait des dispositions du <i>Régime de pensions du Canada</i> qui l'obligeaient à cotiser un certain montant au régime pendant une certaine période pour être déclaré admissible à une pensions d'invalidité. M. Granovsky était atteint d'une invalidité progressive qui l'empêchait de travailler en continu et de verser des cotisations suffisantes pour avoir droit aux prestations du RPC. M. Granovsky a soutenu que ce refus constituait une forme de discrimination fondée sur son handicap.</p> <p>La Commission d'appel des pensions a rejeté les prétentions de M. Granovsky. La décision a été portée en appel devant la Cour d'appel fédérale, qui a statué que le régime exerçait de la discrimination à l'encontre des personnes atteintes d'invalidité évolutive, en contravention de l'article 15 de la Charte, mais elle a ajouté que cette discrimination pouvait se justifier aux termes de l'article premier de la Charte. La Cour suprême du Canada en est venue à la conclusion que le fait de refuser des prestations d'invalidité ne constituait pas une forme de discrimination envers M. Granovsky.</p> |



| Tableau 18 : Causes relatives aux droits à l'égalité | |
|--|---|
| Cause | Description |
| <i>Vancouver Society of Immigration and Visible Minority Women c. Canada</i> (Ministre du Revenu national) (Impôt) | <p>Revenu Canada a refusé d'inscrire la Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women à titre d'organisme de bienfaisance aux fins de l'impôt. Ce refus a été motivé en partie par la décision selon laquelle les activités de l'organisme ne favorisaient pas l'avancement de l'éducation conformément à la définition de « bienfaisance » au sens de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> et d'autres dispositions législatives connexes. La Vancouver Society, de concert avec d'autres groupes revendiquant l'égalité, ont dit croire que le refus par Revenu Canada d'accorder le statut d'organisme de bienfaisance dans ce cas contrevenait au droit à l'égalité défini à l'article 15 de la Charte. À leur avis, une telle définition de la notion de « bienfaisance » ne tenait pas compte du type d'éducation et d'aide dont les immigrantes et les femmes issues de minorités ont besoin pour surmonter des niveaux élevés de chômage et de pauvreté.</p> <p>Tous les juges de la Cour suprême se sont prononcés en faveur d'une interprétation plus générale des formes d'« éducation » pouvant être assimilées à des œuvres de bienfaisance. Cependant, une majorité de juges a conclu que la définition avancée par l'organisme était trop vague. À leur avis, une telle interprétation permettrait des activités n'ayant rien à voir avec des œuvres de bienfaisance, par exemple tenir une banque d'employés et aider des immigrantes à faire reconnaître leurs qualifications professionnelles. Pour cette raison, la majorité a statué que la Vancouver Society n'aurait pas droit au statut d'organisme de bienfaisance.</p> |
| <i>Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada</i> (Ministre de la Justice) (Douanes et impôts) | <p>Little Sisters Book and Art Emporium a vu de nombreuses livraisons en provenance des États-Unis saisies par Douanes Canada étant donné que certaines dispositions du <i>Code criminel</i> interdisent l'importation de matériel obscène. Little Sisters a contesté les dispositions douanières, au motif que leur application par Douanes Canada contrevenait à leurs droits à l'égalité et à la liberté d'expression garantie par l'article 15 et l'alinéa 2b) de la Charte, respectivement.</p> <p>Le juge de première instance a statué que les représentants des Douanes avaient à l'occasion contrevenu aux droits à l'égalité et à la liberté d'expression de Little Sisters en ciblant ses livraisons pour des activités de fouille et de perquisition, mais que les dispositions législatives elles-mêmes étaient constitutionnelles. La décision a été confirmée par une majorité de juges de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.</p> |
| Sources : Rapports annuels du PCJC | |

Le tableau suivant décrit certaines des contestations relatives aux droits linguistiques qui ont été soutenues, en partie tout au moins, pour le PCJ. Bon nombre de ces contestations ont contraint des gouvernements provinciaux à modifier le régime législatif applicable aux droits des minorités de langue officielle.

| Tableau 19 : Causes relatives aux droits linguistiques | |
|--|---|
| Cause | Description |
| <i>Mahé c. Alberta</i> (Régie scolaire) | Dans <i>Mahé c. Alberta</i> , la Cour suprême du Canada a reconnu les droits des parents appartenant à un groupe minoritaire de langue officielle de régir les établissements d'enseignement de langue minoritaire. |
| <i>Susan Abbey c. Conseil scolaire du comté d'Essex</i> (Accès à l'éducation) | <p>Un couple d'anglophones, Susan Abbey et son mari, ont inscrit leurs trois enfants à une école de langue française. Lorsque la famille a déménagé dans une autre collectivité, M^{me} Abbey a inscrit ses enfants dans une école d'immersion, mais elle a rapidement compris que le programme d'immersion ne répondait pas aux besoins de ses enfants. Le conseil scolaire de langue anglaise a rejeté la demande de M^{me} Abbey d'inscrire ses enfants dans une école de langue française et d'assumer les frais de scolarité.</p> <p>La Cour divisionnaire de l'Ontario a rejeté les arguments de la requérante. La Cour</p> |



| Tableau 19 : Causes relatives aux droits linguistiques | |
|---|--|
| Cause | Description |
| | d'appel de l'Ontario a tranché en faveur de Susan Abbey. Elle a statué que tous les enfants de M ^{me} Abbey avaient des droits aux termes de l'article 23, même si leurs parents n'étaient pas francophones, étant donné que l'aîné avait été éduqué dans une école de langue française minoritaire. |
| <i>Commission des langues officielles c. Sa Majesté la Reine</i> (Délégation de pouvoirs et droits linguistiques) | Le PCJ a versé des fonds à l' <i>Association des juristes d'expression française de l'Ontario</i> (AJEFO) pour lui permettre d'intervenir dans une contestation judiciaire mettant en cause la <i>Loi sur les contraventions</i> fédérales et la question de la délégation des pouvoirs. L'AJEFO craignait que, dans la Loi, le gouvernement fédéral n'ait omis de confirmer la protection des droits linguistiques acquis prévus par les dispositions législatives fédérales et plus particulièrement le projet de loi 608 (<i>Loi de 1998 simplifiant l'administration en ce qui a trait aux infractions provinciales</i>). La Cour fédérale a tranché en faveur de l'AJEFO. |
| <i>Fédération franco-ténoise c. Canada</i> (Obligations linguistique des gouvernements territoriaux) | Le PCJ a octroyé des fonds à la <i>Fédération franco-ténoise</i> dans le cadre d'une contestation judiciaire visant à établir si le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et, par extension, tous les gouvernements territoriaux étaient des institutions du gouvernement du Canada aux fins de l'application de l'article 20 de la Charte et des droits linguistiques touchant les services. Selon le juge Rouleau, les Territoires du Nord-Ouest font partie de la Couronne fédérale et sont donc assujettis aux obligations linguistiques définies dans la Charte. Les Territoires du Nord-Ouest ont porté la décision en appel devant la Cour d'appel fédérale, qui a accueilli l'appel. |
| <i>Chiasson et autres c. Procureur général du Québec</i> (Droits linguistiques et liberté d'expression) | Le PCJ a versé des fonds pour une contestation judiciaire portant sur la <i>Charte de la langue française</i> du Québec, l'article 2 de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> et la langue des logiciels utilisés en milieu de travail. Le juge Pierre J. Dalphond du district de Montréal de la Cour supérieure du Québec a déclaré que la <i>Charte de la langue française</i> ne permettait pas à l' <i>Office de la langue française</i> d'empêcher un employeur de fournir des programmes en anglais dans un milieu de travail ou des programmes en français étaient déjà à la disposition des employés. |
| <i>Charlebois c. Ville de Moncton</i> (Bilinguisme législatif) | Un inspecteur en bâtiments de la Ville de Moncton a émis à l'intention de M. Charlebois, francophone résidant à Moncton, une ordonnance rédigée en anglais seulement. M. Charlebois a contesté la validité constitutionnelle de l'ordonnance de même que celle du règlement en vertu duquel l'ordonnance avait été prise puisque ce dernier n'avait pas été adopté dans les deux langues officielles du Nouveau-Brunswick. La <i>Société des acadiens et acadiennes du Nouveau-Brunswick</i> et l' <i>Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick</i> sont intervenues en faveur de M. Charlebois. Le juge de première instance a rejeté la requête de M. Charlebois et affirmé que la Constitution n'obligeait pas la Ville de Moncton à adopter ses règlements dans les deux langues officielles. En outre, on ne pouvait pas invoquer le fait que les règlements de la ville aient été adoptés dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, mais pas les deux, pour les faire invalider. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a renversé la décision en faveur de M. Charlebois. |
| <i>Lalonde c. Commission de restructuration des services de santé de l'Ontario</i> Principe sous-jacent de la protection des minorités | Dans cette affaire, les requérants contestaient la décision du gouvernement de l'Ontario de fermer le seul hôpital entièrement francophone de la région d'Ottawa, l'hôpital Montfort. Le PCJ a versé des fonds à la <i>Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada</i> , à l' <i>Association canadienne-française de l'Ontario</i> et à l' <i>Association canadienne-française de l'Ontario</i> (Toronto) pour leur permettre d'intervenir en faveur des requérants devant la Cour d'appel de l'Ontario. La Cour a rejeté l'appel du gouvernement de l'Ontario et maintenu la décision de la Cour divisionnaire portant que la fermeture de l'hôpital contrevenait au principe sous-jacent de la protection des minorités. |



Tableau 19 : Causes relatives aux droits linguistiques

| Cause | Description |
|---|-------------|
| <i>Sources : Rapports annuels du PCJC</i> | |

Certains informateurs clés ont souligné que la Charte, conjuguée à la possibilité très réelle de contestation judiciaire, avait contraint des gouvernements à éviter de façon proactive de contrevenir aux droits en question. On en trouve une bonne illustration au paragraphe 4.1(1) de la *Loi sur le ministère de la Justice* (L.R., 1985, ch. 31), qui oblige le ministre fédéral de la Justice à examiner tous les projets de loi présentés à la Chambre des communes « *en vue de vérifier si l'une de leurs dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés [...]* ». De plus, de nombreux ministères ont créé des équipes chargées de suivre les contestations judiciaires et de préparer des plans d'intervention pour faire en sorte que le gouvernement soit en mesure de répondre de façon efficiente aux décisions des tribunaux.

Y a-t-il des impacts involontaires?

L'une des questions soulevées dans le cadre de l'évaluation consiste à déterminer si le PCJ a eu des impacts involontaires ou difficiles à prévoir au moment de la création du Programme par le gouvernement fédéral. À ce propos, les informateurs clés ont soulevé les points suivants :

- ▶ le Programme (et le fait qu'il est exécuté par l'Organisme) a permis aux groupes qui défendent les droits linguistiques et revendiquent l'égalité de mieux se connaître et de mieux comprendre leurs intérêts communs;
- ▶ le PCJ a contribué au renforcement des réseaux de groupes qui défendent les droits linguistiques et revendiquent l'égalité, résultats loués par certains et critiqués par d'autres;
- ▶ le Programme est devenu l'un des moyens grâce auxquels le gouvernement fédéral respecte ses obligations aux termes d'instruments internationaux de défense des droits de la personne, par exemple le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*;
- ▶ sur le front linguistique, le PCJ a suscité certaines tensions fédérales-provinciales en finançant de nombreuses contestations de législations provinciales.

Tout compte fait, il semble que les impacts involontaires de celui-ci ou de son exécution par l'Organisme soient peu nombreux, voire inexistants.



4.4 Rentabilité et solutions de rechange

Le niveau de ressources actuel est-il suffisant pour répondre à l'objectif du Programme?

On doit aborder la question à deux niveaux distincts. Premièrement, on doit, dans le cadre de l'évaluation, se demander si le niveau général de financement du Programme (2,75 millions de dollars par année) suffit pour répondre à l'objectif de celui-ci. Deuxièmement, nous devons établir si les activités du Programme sont efficaces. Comme il n'existe aucun programme comparable, il est impossible de recourir à des points de repère pour comparer l'exécution du PCJC. Par conséquent, on doit, pour évaluer ces deux aspects de l'efficacité, s'en remettre à des opinions.

À propos du premier point, les informateurs clés ont souligné que le Programme pourrait évidemment soutenir un plus grand nombre de causes s'il disposait de plus de ressources. Cependant, la plupart ont convenu que le niveau actuel de ressources permet au Programme de financer un certain nombre de contestations importantes relativement aux dispositions constitutionnelles visées par le Programme. À cet égard, l'éventail actuel de dispositions constitutionnelles visées par le PCJ constitue un élément important à prendre en considération. Si le Programme devait être élargi pour s'appliquer, par exemple, aux contestations relatives aux droits à l'égalité de lois, de politiques et de pratiques provinciales, on aurait logiquement besoin de plus de ressources.

En ce qui concerne le deuxième point, les entrevues n'ont fait ressortir aucun problème particulier, si ce n'est pour le budget alloué à l'administration du Programme. L'alinéa 3.2a) de l'accord de contribution de 1998 limite à 650 000 \$ par année le budget alloué à l'administration pour la durée de l'accord. Certains informateurs clés associés à l'Organisme ont souligné que le nombre de demandes de financement augmente au fur et à mesure que les Canadiens apprennent à connaître le Programme. Comme le montre le Tableau 12, le nombre de demandes est passé de 71 en 1994-1995 à 200 en 2000-2001. Les informateurs clés ont soutenu qu'on devrait hausser le budget alloué à l'administration en conséquence.

En ce qui a trait au financement, les données administratives indiquent qu'un financement extraordinaire a été octroyé dans environ 20 % des causes reliées aux droits à l'égalité et aux droits linguistiques, ce qui semble indiquer que la plupart des causes peuvent aller de l'avant compte tenu des maximums actuels.

À titre d'entité indépendante, l'Organisme pourrait en principe accéder à des sources de financement autres que l'accord de contribution. Les autres entités auparavant chargées de l'exécution du Programme (le Conseil canadien de développement social et le Centre de recherche d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa) participaient à d'autres types d'activités et recevaient des fonds d'autres sources. Un certain nombre d'informateurs clés ont indiqué que l'Organisme pourrait et même devrait chercher d'autres sources de financement. Si, en revanche, les fonds en question visent à soutenir des contestations judiciaires dans des domaines autres que ceux qui sont visés par l'accord de contribution,



quelques-uns ont dit croire que les démarches devraient faire l'objet de discussions explicites avec le ministère du Patrimoine canadien. Selon des informateurs clés, cette avenue pourrait entraîner de la confusion et même des tensions entre ordres de gouvernement. Ainsi, les informateurs clés en question ont affirmé que le PCJC, s'il décide de chercher des fonds autres que fédéraux, devrait clarifier le processus en vertu duquel la contribution du gouvernement fédéral est limitée à ce que prévoit l'accord de contribution.

Y a-t-il une solution de rechange au PCJ?

La question, une fois de plus, doit être abordée sous deux angles distincts. Premièrement, on doit, aux fins de l'évaluation, se demander s'il existe une solution de rechange au financement de causes types comme moyen de répondre à l'objectif du Programme, soit faire clarifier des droits. Si aucune solution de rechange au financement de causes types ne se dégage, l'évaluateur doit établir si le financement du PCJ constitue le moyen le plus efficace de soutenir les causes types.

Sur ce dernier point, les informateurs clés se sont généralement entendus pour dire que les décisions judiciaires sont, et de loin, le moyen le plus efficace pour faire clarifier des dispositions constitutionnelles. Comme l'ont souligné certains informateurs clés, la recherche de financement, les conférences ou d'autres activités de cette nature « *ne remplaceront jamais une décision de la Cour suprême du Canada* ». Faciliter la prise de décisions judiciaires, en particulier de la Cour suprême du Canada, favorise une bien meilleure compréhension des libertés et des droits constitutionnels des Canadiens ainsi que de leurs conséquences sur les politiques gouvernementales.

À propos du deuxième point (comme on l'a mentionné à la section 4.2), les informateurs clés ont souligné que le fait de confier l'exécution du Programme à une tierce partie constitue une décision stratégique éclairée. Un certain nombre d'informateurs clés ont souligné que le PCJ demeure un programme unique en son genre, ce qui signifie que les Canadiens sans moyens financiers ne disposent d'aucun moyen de présenter des contestations constitutionnelles. Certains programmes soutiennent de telles contestations, par exemple le Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes (FAEJ) et le Programme de financement des causes types (administré par Affaires indiennes et du Nord canadien), mais aucun ne vise les mêmes droits et n'offre le même éventail de soutien que le PCJ. Dans ce contexte, diriger le financement actuel offert par le PCJ vers d'autres activités entraînerait une réduction marquée de l'aide dont bénéficient les Canadiens pour entreprendre des causes types.



5.0 Conclusions et recommandations

On trouvera dans la présente section une série d'observations et de recommandations fondées sur l'analyse présentée dans la section 4.0.

Pertinence et justification

Selon l'évaluation, le PCJ répond aux besoins à l'origine de sa création, et ses activités sont en accord avec les objectifs stratégiques établis par le Ministère en avril 2000, en particulier en ce qui concerne l'engagement des citoyens et la promotion des langues officielles.

Les conclusions de l'évaluation montrent également que de nombreuses dimensions des dispositions constitutionnelles visées par le Programme doivent encore être clarifiées. Les données montrent que le processus de clarification est permanent et, selon toute vraisemblance, se poursuivra indéfiniment.

Le matériel utilisé dans l'accord de contribution pour déterminer qui peut avoir accès au financement du PCJ laisse croire qu'on doit appuyer la clarification des droits en aidant les groupes particuliers (des Canadiens défavorisés et appartenant à des minorités de langue officielle) à faire valoir leur point de vue devant les tribunaux. À cet égard, il importe de souligner que la Charte elle-même est un document asymétrique, conçu pour faire en sorte que les actions de la majorité ne limitent pas indûment les droits de la minorité. Un programme ayant pour but de clarifier et de faire avancer les droits de groupes minoritaires et défavorisés semble tout à fait conforme à la Charte.

Si c'est effectivement le but que poursuit Patrimoine canadien, il serait avantageux de mieux en rendre compte dans les dispositions de l'accord de contribution décrivant les objectifs du Programme.

Recommandation 1. **Les données présentées dans l'évaluation laissent entendre que le Programme de contestation judiciaire répond aux besoins à l'origine de sa création.**

Recommandation 2. **Si le Programme est reconduit, on devrait en clarifier l'objectif dans les modalités révisées. Les données colligées indiquent que l'objectif actuel du PCJ consiste à soutenir la compréhension, le respect et l'application des dispositions constitutionnelles énumérées dans l'accord au moyen de la prestation d'une aide financière aux groupes minoritaires de langue officielle et aux Canadiens défavorisés pour l'instruction de causes types d'importance nationale.**

Si bon nombre de particuliers et d'organismes consultés ont dit souhaiter que le PCJ soit élargi pour comprendre notamment des contestations relatives aux droits à l'égalité de lois, de politiques



et de pratiques provinciales, aucune donnée recueillie n'indique que le fait d'aller dans cette direction répondrait effectivement à un besoin ou à un objectif stratégique du gouvernement.

Conception et exécution

Les données recueillies indiquent que le Programme est doté d'une structure de gestion efficace et que la procédure suivie pour l'examen des demandes et l'allocation des fonds respecte les bonnes pratiques en vigueur dans le domaine.

Recommandation 3. La Société du Programme de contestation judiciaire a efficacement administré les fonds fournis par Patrimoine canadien. Si le Programme est renouvelé, le PCJC constitue un mécanisme d'exécution viable, à condition qu'on se penche sur les problèmes soulevés dans les recommandations 4 à 7 ci-dessous.

L'évaluation montre que les comités du PCJ déterminent de façon proactive les types d'argumentation que le Programme financera. L'approche proactive est conforme à l'objectif modifié du programme décrit dans la recommandation 2, mais elle l'est moins si on s'en tient strictement à l'objectif selon lequel il convient de « clarifier » des dispositions constitutionnelles.

Un aspect qui requiert une attention particulière est la politique relative à la protection des renseignements personnels adoptée par l'Organisme. Si ce dernier est tout à fait dans son droit d'adopter une telle politique, Patrimoine canadien n'a pas l'obligation de l'accepter. Les normes établies dans la *Loi sur l'accès à l'information* de même que les recommandations de la Vérificatrice générale du Canada et ses derniers rapports indiquent tous que l'Organisme doit faire preuve de plus de transparence. S'il est sans doute vrai que l'Organisme n'est probablement pas visé par la *Loi sur l'accès à l'information*, Patrimoine canadien devrait veiller à ce que tout nouvel accord de contribution signé avec l'Organisme comprenne des dispositions qui rendent mieux compte des objectifs de la Loi.

Toute disposition liée à l'accès à l'information concernant le PCJ devrait tenir compte de la nature délicate des demandes de financement soumises et du fait que ces dernières font partie intégrante des procédures juridiques devant les tribunaux. Les deux parties pourraient notamment étudier la possibilité des dossiers administratifs fermés sous réserve de telles dispositions. Par « dossiers administratifs », nous entendons les dossiers qui renvoient aux demandes de financement proprement dites, qui concernent le particulier ou le groupe et l'Organisme. On ne divulguerait pas les informations habituellement visées par des exemptions ou la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, y compris celles qui sont sujettes au secret professionnel. Une politique révisée permettrait à tout le moins d'identifier l'ensemble des particuliers et des organismes qui reçoivent des fonds du Programme de même que le niveau de soutien accordé (une fois le dossier fermé).

À l'examen des causes financées par le Programme il est apparu évident qu'une meilleure connaissance de l'importance de ces décisions chez les Canadiens procurerait certains avantages.



À titre d'exemple, des causes comme l'affaire Corbière sont essentielles à la définition du problème et de la portée de l'autonomie gouvernementale chez les Autochtones. Dans le rapport annuel, qu'on peut se procurer en ligne par l'entremise du site Web, on présente un synopsis des principales causes que les tribunaux ont instruites, mais il s'agit d'informations sélectives. En faisant plus de publicité au sujet du programme, on pourrait dissiper certaines des idées fausses selon lesquelles le Programme remplacerait le processus décisionnel politique par le processus décisionnel judiciaire. En principe, toute cause financée fait partie du domaine public du seul fait qu'elle est inscrite devant un tribunal, mais la présentation de rapports périodiques par l'Organisme rehausserait le profil, la transparence et la reddition de comptes du Programme.

- Recommandation** 4. **Tout accord de contribution relatif à l'exécution du PCJ devrait comprendre des dispositions concernant l'accès à l'information sur le PCJ correspondant de plus près aux normes relatives à la divulgation définies dans la *Loi sur l'accès à l'information*.**

Il serait également utile de réviser le calendrier des paiements des contributions effectuées par Patrimoine canadien à l'Organisme pour les rendre plus conformes aux pratiques actuelles.

- Recommandation** 5. **De plus, le calendrier des paiements de l'accord de contribution devrait rendre compte des habitudes actuelles concernant les déboursements.**

Récemment, la vérificatrice générale a fait état de l'incapacité du gouvernement fédéral d'assurer une surveillance adéquate de l'exécution de programmes gouvernementaux par des tierces parties. Nous précisons que ces commentaires ne s'adressaient pas directement à l'Organisme et que la présente évaluation ne comportait pas de vérification financière. Il est certes important que le Programme bénéficie de l'indépendance voulue pour financer les contestations sans ingérence politique, surtout parce que le gouvernement fédéral est l'« intimé » de facto dans les contestations des lois, politiques et pratiques fédérales jugées contraires à la Charte. En même temps, relever le défi lancé par la vérificatrice générale signifie que Patrimoine canadien doit avoir une idée claire des raisons qui motivent les décisions de financer ou de ne pas financer des demandeurs particuliers.

Par ailleurs, l'Organisme pourrait utilement adopter une perspective sociale et politique particulière pour choisir les causes à financer au-delà du critère selon lequel la cause doit faire avancer les droits des groupes minoritaires ou défavorisés. Puisque le Programme ne doit pas aller à l'encontre de l'esprit de la Charte, il ne peut, pourrait-on arguer, financer des contestations qui limitent les droits des minorités et des groupes défavorisés. Par conséquent, le Programme ne devrait pas soutenir des contestations visant à faire renverser des décisions récentes favorables, par exemple, aux droits des couples gays et lesbiennes puisque cela serait contraire à l'esprit de la Charte. Cependant, un programme public qui verse des contributions à des simples citoyens et omet de fournir assez de détails sur la nature de ses décisions au parrain du Programme



(Patrimoine canadien) à tout le moins risque d'être considéré comme ayant un « programme » autre que celui qu'énonce son mandat. Des critiques ont reproché au Programme d'encourager le remplacement du pouvoir législatif politique par le pouvoir législatif judiciaire. Dans ce contexte, il serait dans l'intérêt du Ministère que les décisions prises par l'Organisme en matière de financement soient plus transparentes.

À cet égard, deux observations centrales s'imposent :

- ▶ Premièrement, les rapports annuels devraient faire la promotion de la procédure suivie par les comités pour arriver à leurs décisions, des modalités de nomination des membres des comités par l'Organisme et d'autres mécanismes décisionnels louables utilisés par l'Organisme. Ces mécanismes montrent la mesure dans laquelle l'Organisme, son conseil d'administration et ses deux comités appliquent régulièrement la loi.
- ▶ Deuxièmement, comme le montre la présente évaluation, il est possible de fournir des détails sur les causes financées et non financées sans contrevenir au secret professionnel. Des rapports réguliers sur des projets financés et non financés contenant des détails comparables à ceux qu'on trouve dans le présent rapport procureraient deux avantages :
 - on ferait connaître la valeur du Programme en illustrant les causes financées, au lieu de la citation sélective qu'on pratique aujourd'hui, laquelle constitue rarement une présentation équilibrée des décisions prises en matière de financement;
 - on garantirait que l'Organisme et le Programme respectent le mandat.

Une fois de plus, le présent rapport indique qu'une telle forme de divulgation est possible sans violation du secret professionnel.

La recommandation 6 est une mesure de précaution plutôt qu'une mesure corrective. Elle est également conforme à la tendance actuelle vers plus de responsabilité et de transparence à l'égard du financement d'organismes extérieurs.

Recommandation

- 6. Au nom de la transparence et de la responsabilité, on devrait, si le Programme est renouvelé, accroître l'échange d'information entre Patrimoine canadien et l'Organisme dans le respect de l'indépendance des deux comités et du secret professionnel. À cette fin, Patrimoine canadien devrait envisager de poursuivre l'une ou l'autre des deux avenues suivantes, ou encore les deux :**
- ▶ **demander une augmentation de la fréquence des rapports à Patrimoine canadien (tous les six mois)**



sur les demandes, la décision de donner suite ou de ne pas donner suite aux demandes et les justifications;

- ▶ **demander que les rapports annuels de l'Organisme comprennent de l'information plus systématique sur les causes financées et les mécanismes décisionnels utilisés par les comités et le conseil d'administration.**

Succès et conséquences

Le Programme a réussi à rejoindre les membres des minorités linguistiques et les Canadiens défavorisés. La question de savoir si l'éventail de groupes et de particuliers rejoint par le Programme est suffisant dépend pour une large part du point de vue adopté à l'égard de l'objectif du Programme. Donner suite à la recommandation 2 aidera à déterminer si le Programme parvient à rejoindre la clientèle visée.

Le PCJ a également réussi à soutenir des causes judiciaires importantes qui ont eu un impact direct sur la mise en œuvre des libertés et des droits visés par le Programme. L'évaluation indique que bon nombre de ces affaires judiciaires n'auraient pas été portées à l'attention des tribunaux sans le PCJ.

Rentabilité et solutions de rechange

L'évaluation indique que les montants maximum prévus par activité sont largement suffisants. Seul le budget alloué à l'administration requiert une attention plus particulière, étant donné l'augmentation marquée du nombre de demandes au fil des ans.

Recommandation 7. Si le Programme est renouvelé, il n'est pas nécessaire de modifier le financement général du PCJ.

L'évaluation montre que c'est le financement de causes types qui est le meilleur moyen d'assurer une meilleure compréhension des libertés et des droits visés par le Programme. Aucune solution de rechange ne serait aussi efficace. De plus, l'évaluation confirme que le fait de financer une tierce partie chargée d'administrer un tel fonds constitue une saine décision stratégique. Ce faisant, cependant, le ministère du Patrimoine canadien doit avoir accès à toutes les informations dont il a besoin pour assumer ses responsabilités au titre de la gestion et rendre compte aux Canadiens des activités et des résultats attendus du PCJ.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada¹³⁷

| |
|---|
| Évaluation sommative du Programme de contestation judiciaire |
|---|

| |
|--|
| Réponse de la direction et plan d'action |
|--|



Évaluation sommative du Programme de contestation judiciaire

Conclusions générales : La Direction générale du multiculturalisme et des droits de la personne juge que les conclusions générales de l'évaluation relative au Programme de contestation judiciaire (PCJ) sont positives et appuient les lignes directrices et les résultats du Programme. L'évaluation est équitable et fournit au Ministère des renseignements utiles sur les résultats du PCJ au cours des cinq dernières années. Les auteurs de l'évaluation concluent que le PCJ est unique et nous permet de mieux comprendre la Charte canadienne des droits et libertés et nos droits constitutionnels, ce qui ne pourrait être réalisé autrement. Ils concluent aussi que le PCJ est fiable et bien géré par le Programme de contestation judiciaire du Canada (PCJC), un organisme indépendant. L'évaluation comporte certaines suggestions utiles pour créer davantage de liens hiérarchiques entre le ministère du Patrimoine canadien (PCH) et le PCJC. Après des consultations avec le PCJC, le Conseil du Trésor et au sein du Ministère, les quelques enjeux soulevés durant l'évaluation devraient être traités dans le prochain accord de contribution.

| Recommandation | Réponse | Délai d'exécution |
|---|---|--|
| Recommandation n° 1 : Les données présentées dans l'évaluation laissent entendre que le PCJ répond aux besoins à l'origine de sa création. | La Direction générale s'efforcera de renouveler le PCJ. Afin qu'il y ait suffisamment de temps pour entreprendre les consultations nécessaires et pour préparer un cadre de référence régional en matière de responsabilité de la gestion (CRRRG)/un Cadre de vérification axé sur les risques (CVAR), on prévoit qu'il faudra obtenir une prolongation ministérielle d'un an de l'accord existant. | Prolongation d'un an de l'accord existant : avril 2003 Le nouvel accord de cinq ans sera prêt d'ici septembre 2003 et mis en œuvre le 1 ^{er} avril 2004. |



| Évaluation sommative du Programme de contestation judiciaire | | |
|--|---|--------------------------|
| Recommandation n° 2 : Si le Programme est reconduit, on devrait en clarifier l'objectif dans un mandat révisé. Les données colligées indiquent que l'objectif actuel du PCJ consiste à soutenir la compréhension, le respect et l'application des dispositions constitutionnelles énumérées dans l'accord au moyen de la prestation d'une aide financière aux groupes minoritaires de langue officielle et aux Canadiens défavorisés pour l'instruction de causes types d'importance nationale. | Le nouvel accord de contribution avec le Programme de contestation judiciaire du Canada (PCJC) clarifiera et affirmera l'objectif du PCJ. | Voir ci-dessus. |
| Recommandation n° 3 : Le PCJC a efficacement administré les fonds fournis par Patrimoine canadien. Si le PCJ est renouvelé, le PCJC constitue un mécanisme d'exécution viable, à condition qu'on se penche sur les problèmes soulevés dans les recommandations 4 à 7 ci-dessous. | La Direction générale s'efforcera de négocier un nouvel accord de contribution, le PCJC agissant comme mécanisme de prestation. Les enjeux soulevés durant l'évaluation seront traités au cours du processus de renouvellement. | De mars à septembre 2003 |
| Recommandation n° 4 : Tout accord de contribution relatif à l'exécution du PCJ devrait comprendre des dispositions concernant l'accès à l'information sur le PCJ correspondant de plus près aux normes relatives à la divulgation définies dans la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> . | Des consultations se tiendront avec le Secrétariat de l'AIPRP, les Services juridiques et le PCJC pour discuter des enjeux relatifs aux normes de divulgation, dans le respect du secret professionnel. | De février à juin 2003 |



Évaluation sommative du Programme de contestation judiciaire

Recommandation n° 5 : De plus, le calendrier des paiements de l'accord de contribution devrait refléter des habitudes actuelles concernant les déboursements.

Suite aux consultations avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), un calendrier des paiements révisé sera joint au nouvel accord de contribution.

Septembre 2003



Évaluation sommative du Programme de contestation judiciaire

Recommandation n° 6 : Au nom de la transparence et de la responsabilité, on devrait, si le Programme est renouvelé, accroître l'échange d'information entre Patrimoine canadien et le PCJC dans le respect de l'indépendance des deux comités et du secret professionnel. À cette fin, Patrimoine canadien devrait envisager de poursuivre l'une ou l'autre des avenues suivantes, ou encore les deux :

- demander une augmentation de la fréquence des rapports à Patrimoine canadien (tous les six mois) sur les demandes, la décision de donner suite ou de ne pas donner suite aux demandes et les justifications
- demander que les rapports annuels du PCJC comprennent de l'information plus systématique sur les causes financées et les mécanismes décisionnels utilisés par les comités et le conseil d'administration.

Prenant en compte que l'évaluation fait cette recommandation comme étant une précaution plutôt qu'une correction, la Direction générale examinera attentivement les enjeux relatifs à l'échange d'information et discutera avec l'AIPRP, les Services juridiques, les Finances et le PCJC de mesures additionnelles.

De février à juin 2003



Évaluation sommative du Programme de contestation judiciaire

Recommandation n° 7 : Si le Programme est renouvelé, il n'est pas nécessaire de modifier le financement général du PCJ.

La Direction générale a entrepris des discussions sur le financement avec le SCT et au sein du Ministère. Les exigences additionnelles sur la présentation des rapports qui pourraient permettre de mettre en oeuvre les recommandations 4 et 6 pourraient entraîner des répercussions financières. Elles seront aussi discutées avec le PCJC.

(Nota : L'évaluation souligne aussi qu'il faut accorder une attention spéciale au "budget alloué à l'administration requiert une attention plus particulière, étant donné l'augmentation marquée du nombre de demandes au fil des ans.")

De février à juin 2003