



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada



Rapport sommaire des consultations sur le Programme de contestation judiciaire

Mars – avril 2016



Cette publication est disponible sur demande en médias substitués.

Cette publication est disponible en formats PDF et HTML
à l'adresse internet suivante :
<http://canada.pch.gc.ca/fra/1470069169034/1470069279089>

Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2016.
No. de catalogue : CH4-176/2016F-PDF
ISBN : 978-0-660-05891-7

Table des matières

1. Contexte et aperçu des consultations	3
1.1 Contexte	3
1.2 Processus de consultation	3
1.3 Participants.....	4
1.4 Principales constatations.....	4
2. Résultats des consultations.....	5
2.1 Portée	5
2.2 Activités	6
2.3 Gouvernance	7
2.4 Obstacles.....	8
3. Conclusion.....	9
Annexe – Liste des participants aux tables rondes et aux réunions bilatérales.....	10

1. Contexte et aperçu des consultations

1.1 Contexte

- a. Ancien programme et historique : Le Programme de contestation judiciaire (PCJ) a été créé en 1978 pour clarifier les droits linguistiques constitutionnels; en 1982, le Programme a été élargi pour inclure les droits linguistiques garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le Programme a été élargi davantage en 1985 pour protéger et clarifier certains droits à l'égalité en vertu de la *Charte*. Le Programme a été aboli en 1992, puis rétabli en 1994. À l'époque, le Programme de contestation judiciaire du Canada (PCJC), un organisme national sans but lucratif, a été créé pour administrer le PCJ. Le programme a de nouveau été aboli en septembre 2006. L'élimination du programme a mené à la signature d'une entente hors cour entre le gouvernement du Canada et la Fédération des communautés francophones et acadienne en 2008. En vertu de cette entente, le gouvernement s'est engagé à financer les causes en litige qui avaient été approuvées par le PCJ jusqu'à la dernière étape de l'appel et à établir un nouveau Programme d'appui aux droits linguistiques (PADL). Par conséquent, deux programmes distincts sont actuellement gérés de façon indépendante par des organismes indépendants; le PADL est administré par l'Université d'Ottawa, et le PCJC continue de gérer le retrait progressif de l'ancien PCJ.
- b. Engagement envers le rétablissement : L'engagement pris par le gouvernement du Canada de rétablir et de moderniser le PCJ a été inclus dans les lettres de mandat de l'honorable Mélanie Joly, ministre du Patrimoine canadien, et de l'honorable Jody Wilson-Raybould, ministre de la Justice et procureure générale. Le budget de 2016 prévoit 12 millions de dollars en nouveaux fonds sur cinq ans pour le PCJ. Ces fonds, combinés aux investissements actuels, porteront le budget annuel du programme à 5 millions de dollars.

1.2 Processus de consultation

En mars et en avril 2016, des intervenants dans le domaine des droits linguistiques et/ou des droits à l'égalité, y compris des organismes communautaires, des organismes juridiques et des représentants du PCJ et du PADL, ont été invités à participer à des consultations auprès du ministère du Patrimoine canadien. Il s'agissait d'une série de rencontres bilatérales et multipartites et d'un questionnaire en ligne envoyé à de nombreux organismes et particuliers intéressés par le programme. Des audiences ont aussi été tenues devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne. Les témoignages présentés pendant ces audiences ont été examinés, et le Ministère attend la publication du rapport du Comité permanent.

1.3 Participants

- a. Sélection des participants : En ce qui concerne le questionnaire en ligne, des invitations à participer ont été envoyées aux membres actuels du PCJC, à d'anciens intervenants du PCJC, à de nombreux organismes nationaux qui défendent les droits linguistiques et les droits à l'égalité ainsi qu'à des particuliers qui pourraient s'intéresser au programme. Les participants pouvaient également inviter d'autres parties intéressées à communiquer avec le ministère afin de recevoir le questionnaire, ce qui a entraîné de nombreuses autres demandes de participation. Toutes les personnes et tous les groupes qui ont demandé à participer ont pu le faire. Dans le cas des rencontres bilatérales et des tables rondes, les critères de sélection visaient la participation d'organismes qui ont une portée nationale et qui représentent une diversité d'intérêts. Les administrateurs et les membres des Comités d'experts du PCJC et du PADL ainsi que des représentants du Commissariat aux langues officielles ont également été invités à participer.
- b. Participation aux réunions bilatérales, aux tables rondes et au questionnaire en ligne :

Tableau 1. Invitations et participation des intervenants

Processus de consultation	Nombre d'invitations	Taux de réponse et de participation
Questionnaire en ligne	187	90 (48,13 %)
Table ronde 1*	18	9 (50 %)
Table ronde 2*	16	9 (56,25 %)
Rencontres bilatérales*	10	10 (100 %)

* L'annexe contient la liste complète des organismes qui ont participé aux réunions bilatérales et aux tables rondes.

1.4 Principales constatations

La plupart des intervenants sont favorables à l'élargissement de la portée législative et juridictionnelle du programme, bien que certains intervenants aient noté les limites de la capacité du programme à répondre à l'augmentation des demandes que supposerait cet élargissement. Les intervenants considèrent en général que le mécanisme obligatoire de résolution de conflits n'est pas efficace compte tenu des objectifs du programme qui consistent à clarifier les droits constitutionnels, et cette activité n'a donc pas été appuyée. À l'inverse, les intervenants se sont dit fortement en faveur de l'augmentation du financement des causes types, et de nombreux intervenants ont mentionné que le coût élevé des procès représente un obstacle à la justice pour les groupes défavorisés. Beaucoup d'intervenants se sont dits préoccupés par l'indépendance et la durabilité du programme, qui a déjà été aboli deux fois. Différentes opinions ont été exprimées sur le meilleur moyen

de financer un nouveau programme et d'assurer sa durabilité, mais de nombreux intervenants ont suggéré d'utiliser un modèle de fondation ou de fonds de dotation. L'utilisation accrue de la technologie a été présentée comme un moyen d'accroître les économies et de diminuer les coûts administratifs.

2. Résultats des consultations

2.1 Portée

a. Législation

- i. Droits linguistiques : Comme c'était le cas dans le cadre du PCJ, le PADL finance les contestations des articles 16 à 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (langues officielles), de l'article 2 (liberté d'expression) à l'appui des droits des minorités de langue officielle, des articles 93 ou 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. La plupart des intervenants du domaine des droits linguistiques étaient favorables à l'élargissement des dispositions législatives qui deviendraient admissibles en vertu du PCJ modernisé de manière à inclure les contestations de la *Loi sur les langues officielles*, en particulier la partie VII (promotion de l'anglais et du français), et de toutes les autres lois fédérales où il est question de droits linguistiques afin de voir à ce que tous les droits linguistiques fédéraux puissent faire l'objet de contestations.
- ii. Droits à l'égalité : L'ancien PCJ finançait des causes types en vertu des articles 15 (égalité) et 28 (égalité des sexes) de la *Charte*. Les demandeurs pouvaient invoquer l'article 2 (libertés fondamentales) ou l'article 27 (multiculturalisme) en soutien à une contestation basée sur l'article 15. Certains intervenants du domaine des droits à l'égalité se sont dits favorables à l'élargissement de la portée législative du PCJ de manière à ce que cette portée englobe les contestations basées sur l'article 7 (vie, liberté et sécurité de la personne), en particulier pour permettre l'examen de questions d'égalité économique relativement à la pauvreté. D'autres intervenants ont proposé de permettre aux demandeurs d'invoquer l'article 7 uniquement à l'appui d'une contestation basée sur l'article 15. D'autres ont proposé que les élargissements comprennent les articles 8 (perquisition ou saisie), 12 (traitements ou peines), 25 et 35 (droits des peuples autochtones) et 36 (égalité des chances) de la *Charte* et de la *Constitution*. Toutefois, peu d'intervenants ont exprimé un appui pour ces autres propositions, et de nombreux répondants craignaient que le programme soit débordé si ces élargissements étaient effectués.

b. Compétences provinciales et territoriales

- i. Droits linguistiques : De nombreux répondants ont dit craindre que l'élargissement du programme de manière à ce qu'il englobe les mesures provinciales et territoriales, et l'augmentation du nombre de demandes qui s'ensuivrait, puisse se traduire par une pression excessive sur les ressources et limiter le financement des causes portant sur les droits linguistiques. Certains répondants ont souligné que de nombreux différends en matière de droits linguistiques mettent en cause des services de santé et d'éducation, qui relèvent des gouvernements provinciaux, et se sont donc dits favorables à un élargissement des compétences pour englober les compétences provinciales et territoriales.
- ii. Droits à l'égalité : De nombreux intervenants en matière de droits à l'égalité se sont dits favorables à ce que le programme soit élargi pour inclure les mesures provinciales et territoriales, étant donné que de nombreux secteurs de politiques sociales relèvent de ces compétences. Certains ont souligné qu'il était possible que des affaires provinciales et territoriales aient des incidences nationales; toutefois, certains répondants se sont demandé si le programme avait suffisamment de ressources pour être élargi de manière à englober les compétences provinciales et territoriales.

2.2 Activités

a. Litiges

- i. Première instance et appel : Les causes types représentent la principale activité du programme, et les intervenants l'appuient fortement.
 - ii. Interventions : La plupart des intervenants ont appuyé le financement des interventions. Les répondants ont jugé qu'il pouvait être utile que des tiers fournissent des éléments de preuve supplémentaires ou un autre point de vue sur une cause. Toutefois, certains groupes craignaient que l'absence de stratégie et de coordination entraîne la présentation d'arguments répétitifs et inefficaces devant les tribunaux. L'idée que les fonds destinés aux intervenants pourraient être utilisés plus efficacement par la partie principale a été mentionnée.
- b. Élaboration des causes : Plusieurs répondants ont indiqué que le processus d'élaboration d'une contestation judiciaire est souvent long, coûteux et exige un haut niveau d'expertise qui n'est pas à la portée des groupes défavorisés. Les répondants ont donc été favorables à ce que des fonds soient affectés à l'élaboration des causes.

- c. Modes alternatifs de résolution de conflits (MARC) : La plupart des intervenants n'ont pas appuyé les MARC. Les participants ont déclaré que les MARC donnent rarement des résultats et puisent dans les ressources du programme. Des intervenants ont également exprimé des doutes sur la capacité des MARC à régler des dossiers constitutionnels pouvant avoir une importance nationale; selon eux, les MARC n'établissent pas de précédents et ne contribuent donc pas à la réalisation de l'objectif de clarification des droits du programme.
- d. Études d'impact : De nombreux répondants considéraient que les études d'impact sont importantes pour la préparation des causes et pour promouvoir les résultats des causes types. Toutefois, certains répondants considéraient que les études d'impact puisent dans les ressources et ont suggéré que la responsabilité pour ce type de recherche devrait incomber à des établissements universitaires et à d'autres organismes de recherche en sciences sociales comme des groupes de réflexion.
- e. Projets de consultation stratégique : Certains groupes ont affirmé que les consultations avec des membres et des organismes de la communauté pourraient permettre de miser stratégiquement sur les causes types qui ont le plus de chances de réussir. Les intervenants qui ne sont pas en faveur de cette façon de faire préféreraient que les causes soient évaluées individuellement pour que les contestations soulevées par les plus petits groupes et les petites communautés ne soient pas laissées de côté.
- f. Promotion du programme et activités de sensibilisation : La plupart des intervenants ont reconnu l'importance de la promotion et des activités de sensibilisation pour faire connaître le programme dans sa population cible. La méconnaissance du programme est considérée comme un obstacle à l'accessibilité.
- g. Promotion générale des droits : De nombreux groupes ont jugé que la promotion générale des droits linguistiques et des droits à l'égalité devrait relever du Commissariat aux langues officielles, de la Commission des droits de la personne ou, de façon plus générale, du gouvernement du Canada. Selon eux, cette façon de faire permettrait d'affecter une plus grande proportion des fonds aux litiges et aux autres activités du programme. D'autres groupes se sont prononcés en faveur d'un plus grand nombre d'organismes qui font la promotion des droits. L'idée selon laquelle les universités sont bien placées pour soutenir la promotion des droits, compte tenu de leur réseau de communications et de leurs ressources, a aussi été exprimée.

2.3 Gouvernance

- a. Structure : De nombreux intervenants ont exprimé des craintes quant à l'indépendance du programme et à sa durabilité, étant donné que le programme a été aboli à deux reprises auparavant. Les groupes de défense des droits linguistiques en

particulier craignaient que la fusion du PADL et du PCJ compromette le financement des causes types en matière de droits linguistiques. Plusieurs intervenants en matière de droits linguistiques ont indiqué publiquement qu'ils préféreraient deux programmes distincts.

Des intervenants ont proposé plusieurs modèles alternatifs de gouvernance dans le but de renforcer l'indépendance du programme. De nombreux participants préféreraient un modèle de **fondation** ou de **fonds de dotation**, qui serait protégée par une **loi du Parlement**. Des participants jugeaient que dans ce modèle, les gouvernements auraient davantage de difficulté à annuler le financement. Certains participants ont indiqué qu'une fondation pourrait accepter les dons privés comme deuxième source de revenus, mais d'autres craignaient que ces dons nuisent à l'objectivité des administrateurs du programme.

D'autres modèles ont été envisagés : une **organisation non gouvernementale** similaire au PCJC ou un **programme administré par une université** semblable au PADL. De nombreux intervenants se sont montrés favorables au modèle du PCJC **sans but lucratif**. Les intervenants favorables à ce modèle ont indiqué que le programme obtenait de bons résultats aux évaluations et que les décisions en matière de financement étaient considérées comme équitables. Beaucoup de répondants ont indiqué que le modèle d'adhésion rend le programme responsable à l'égard des groupes défavorisés; toutefois, d'autres répondants ont indiqué qu'ils craignaient que ce modèle accorde trop d'influence à des groupes d'intérêts et à des idéologies particuliers. Les partisans du modèle universitaire ont souligné que ce modèle n'est pas fondé sur une adhésion, ce qui diminue les risques de conflits d'intérêts. L'affiliation universitaire présente aussi l'avantage de permettre le partage des ressources (p. ex. l'accès à des spécialistes du droit et à des réseaux de communication) et la participation des facultés et des étudiants. Les opposants à ce modèle ont exprimé des craintes à l'égard de l'indépendance de ce modèle et croient que l'institution pourrait utiliser le programme pour servir ses propres intérêts, malgré la gestion indépendante du programme.

- b. Administration : Des répondants ont indiqué que la proportion du budget destinée aux coûts d'administration diminuerait probablement par rapport au nouveau budget de 5 millions de dollars par année. Des administrateurs et intervenants ont aussi indiqué que l'utilisation accrue de la technologie pourrait permettre de réduire les dépenses de bureau et de communications.

2.4 Obstacles

Trois obstacles principaux à la contestation constitutionnelle en cour ont été relevés. Premièrement, beaucoup de répondants ont jugé que le financement des causes types est insuffisant. Des avocats ont souligné que les causes fondées sur la *Charte* peuvent coûter jusqu'à un demi-million de dollars dans le cas d'une procédure de première instance et

encore plus pour chaque niveau d'appel subséquent. Deuxièmement, des répondants ont dit craindre que la complexité du processus de demande représente un obstacle pour les demandeurs. Troisièmement, la méconnaissance du programme a été considérée comme un obstacle. Certains répondants ont dit craindre que certains groupes défavorisés qui pourraient bénéficier du programme, comme les sans-abri, soient difficiles à joindre.

3. Conclusion

Le ministère du Patrimoine canadien remercie tous les participants à la consultation pour leur contribution. Les consultations ont permis de recueillir une foule d'information des intervenants qui servira à orienter le rétablissement et la modernisation du PCJ.

Annexe – Liste des participants aux tables rondes et aux réunions bilatérales

Table ronde 1

Association canadienne des libertés civiles
Associations nationales intéressées à la justice criminelle
Canada sans pauvreté
Centre de recherche-action sur les relations raciales
Clinique juridique africaine canadienne
Coalition canadienne pour les droits des enfants
Conseil canadien pour les réfugiés
Ligue des droits et libertés
Social Rights Advocacy Centre

Table ronde 2

Association des juristes d'expression française de l'Ontario
Association des juristes d'expression française de la Saskatchewan
Association du Barreau canadien
Conseil des doyens et des doyennes du Canada
David Asper Centre for Constitutional Rights
Fédération des associations de juristes d'expression française de common law
Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada
Quebec Community Groups Network
Regional Association of West Quebecers

Réunions bilatérales

Commissariat aux langues officielles
Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada
Programme d'appui aux droits linguistiques – administration
Programme d'appui aux droits linguistiques – comité d'experts
Programme de contestation judiciaire du Canada – conseil d'administration
Programme de contestation judiciaire du Canada – comité des droits à l'égalité
Programme de contestation judiciaire du Canada – comité des droits linguistiques
Quebec Community Groups Network

Questionnaire en ligne

Quatre-vingt-dix organismes et particuliers qui s'intéressent aux droits linguistiques et/ou aux droits à l'égalité ont rempli le questionnaire en ligne.