

Société canadienne d'évaluation

Concours de simulation d'évaluation

Thème de la ronde préliminaire

15 février 2003

« Programme de contestation judiciaire »

Le concours de simulation d'évaluation est organisé par la Société canadienne d'évaluation, Section de la Capitale nationale.

Le Comité organisateur remercie le ministère du Patrimoine canadien d'avoir fourni l'information relative au sujet de la présente épreuve. Le présent document comporte des éléments réels et hypothétiques; il n'a été produit qu'à des fins éducatives.

Le Comité organisateur 2003 est constitué des personnes suivantes :

François Dumaine
Associé
Prairie Research Associates
dumaine@pra.ca

Mary Kay Lamarche
Consultante
Performance Management Network
marykay.lamarche@pmn.net

Amna Khan
Candidate à la maîtrise
Université Victoria
amnaak@hotmail.com

Lisa O'Reilly
Consultante
Performance Management Network
lisa.oreilly@pmn.net

Lisa Fairweather
Université Carleton
Membre étudiante
Section de la capitale nationale
lisatrev@hotmail.com

Afroditi Tsarouhas
Université d'Ottawa
Membre étudiante
Section de la capitale nationale
afroditi88@yahoo.ca

Le 15 février 2003

Chères équipes du concours 2003,

La National Federation of Aboriginal Peoples (NFAP) a obtenu du financement qui servira à contester des lois sur le rezonage, adoptées récemment. Ces ressources proviennent d'une initiative fédérale appelée Programme de contestation judiciaire. Les lois visées ont des répercussions directes sur des terres qui sont considérées comme sacrées selon les croyances des Autochtones kouchibouguacs. La Fédération souhaite regrouper le plus grand nombre possible de peuples autochtones dans le cadre de cette contestation.

La NFAP a embauché votre équipe aux fins d'une évaluation de l'efficacité et de l'efficience du Programme de contestation judiciaire. La Fédération veut travailler avec le plus grand nombre possible d'autres groupes communautaires autochtones (urbains, ruraux, éloignés) dans le cadre de cette évaluation, y compris les collectivités dont la demande auprès de ce programme a été refusé.

Ci-joint vous trouverez la première partie d'un cadre d'évaluation conçu pour le Programme de contestation judiciaire. Il s'agit simplement d'une présentation du programme et d'un modèle logique connexe. La NFAP vous a embauché pour compléter cette stratégie d'évaluation; elle insiste sur les principaux éléments suivants :

- Quels problèmes/questions d'évaluation peuvent être pertinentes pour la collectivité?
- Quelles étapes de cueillette d'information proposeriez-vous pour permettre de répondre à ces problèmes/questions, compte tenu de l'éloignement de certaines collectivités et du besoin de toutes les inclure?
- Pouvez-vous penser à autre chose que pourrait viser l'évaluation (c.-à-d. culture, terres, langue), compte tenu du contexte politique et social des communautés autochtones?
- Identifiez les effets/résultats à long terme du Programme de contestation judiciaire et indiquez comment vous évalueriez ces effets?

Nous avons hâte de recevoir votre contribution par courriel, plus tard aujourd'hui.

Bonne chance!

François, Amna, Lisa, Mary Kay, Lisa, and Afroditi
Comité organisateur du Concours de simulation d'évaluation 2003

**PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE
CADRE D'ÉVALUATION**

Mars 2002

TABLE DES MATIÈRES

1.0	Introduction	1
2.0	Profil du Programme de contestation judiciaire	3
2.1	Contexte historique	3
2.2	Statut actuel du PCJ	4
2.3	Objectif du Programme	6
2.4	Principales activités et ressources affectées	8
2.5	Structure organisationnelle	11
3.0	Modèle logique du PCJ	12

1. Introduction

En 1998, le ministère du Patrimoine canadien et le Programme de contestation judiciaire du Canada (PCJC) ont signé un accord de contribution de cinq ans relatif au Programme de contestation judiciaire (PCJ). Cet accord prend fin le 31 mars 2003. L'article 17.1 de cet accord prévoit que les parties doivent procéder à une évaluation du PCJ :

17.1 Une évaluation du Programme, axée sur son efficacité globale pour atteindre les objectifs et devant déterminer si le PCJ est encore nécessaire, sera faite par le Ministre, en consultation avec la Société [le PCJC] et les groupes d'utilisateurs en 2001-2002, et terminée, si possible, avant septembre 2002.

Au cours des préparatifs du processus d'évaluation, Patrimoine canadien a accordé un contrat à Prairie Research Associates (PRA) Inc. afin que cette entreprise crée un cadre d'évaluation pour le PCJ, cadre qui comprendra les points ci-dessous :

- un modèle logique, y compris une description des éléments du PCJ;
- un ensemble de problèmes et de questions d'évaluation;
- une description de la méthodologie proposée, y compris la justification de chaque grand élément, les coûts estimatifs et le projet de calendrier d'exécution de l'évaluation.

Pour concevoir ce cadre, nous avons examiné toute la documentation pertinente qui nous a été fournie et interviewé les représentants de Patrimoine canadien et du PCJ (personnel et membres du conseil d'administration). En outre, nous avons étudié le système de gestion de l'information du PCJC afin d'évaluer la nature et les modalités de présentation des données et de l'information recueillies par l'organisme quant à ses activités relatives au PCJ.¹

Le présent rapport comporte cinq sections, y compris cette introduction. La section 2 contient un profil sommaire du PCJ. Un profil détaillé de ce programme se trouve déjà dans l'évaluation de 1997 consacrée au PCJ. À la section 3, nous présentons le modèle logique, y compris une description des ses divers éléments constitutifs. La stratégie d'évaluation se trouve à la section 4, où nous décrivons les problèmes et les questions d'évaluation qui ont été proposés, la méthodologie, le calendrier et le budget; quant à la section 5, elle présente la conclusion du rapport.

2. Profil du Programme de contestation judiciaire

2.1 Contexte historique

L'historique du PCJ a plus de 20 ans d'existence; au fil des ans, son mandat et sa structure administrative ont changé, et le Programme a été supprimé puis ranimé.

Lancé en 1978, sous le Secrétariat d'État, le Programme a initialement financé des cas liés aux droits linguistiques fédéraux et provinciaux protégés par la *Loi constitutionnelle de 1867*.

- Avec l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en 1982, le Programme fut élargi afin d'englober les droits linguistiques contenus dans la *Charte*.

¹ Veuillez noter qu'aucun fichier individuel n'a été obtenu ou examiné pendant ce processus.

- Des dispositions pour l'égalité, comprises dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, sont entrées en vigueur en 1985, alors que le Programme était encore élargi afin d'y ajouter ces clauses. La même année, le Conseil canadien de développement social commença à administrer le Programme.
- En 1990, le Programme passait au Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, à l'Université d'Ottawa.
- En février 1992, le gouvernement fédéral supprima le Programme, ce qui faisait partie des efforts pour réduire le déficit. Il fut ranimé en octobre 1994, lorsqu'un premier accord de contribution fut signé entre Patrimoine canadien et une société nouvellement créée : PCJC.
- Un deuxième accord de contribution était signé entre le ministre de Patrimoine canadien et le PCJC le 31 mars 1998.

2.2 Statut actuel du PCJ

Distinction entre PCJ et PCJC

Il est important de faire une distinction entre le Programme même, PCJ, et la structure responsable de son administration, PCJC.

Techniquement, le Programme pourrait être administré par un autre organisme, ce qui s'est produit à divers moments de l'histoire de ce programme. En outre le PCJC (la société) pourrait s'occuper d'autres activités que celles de l'Accord de contribution. Le PCJC pourrait, en théorie, fonctionner sans l'Accord de contribution ou un financement quelconque du gouvernement fédéral. Il s'agit d'une entité sans but lucratif, constituée en personne morale en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*.

En pratique, toutefois, la distinction entre le PCJ et le PCJC est discutable. À ce stade, la seule source de financement du PCJC est l'Accord de contribution et, par conséquent, les activités du PCJC se limitent à administrer le PCJ, conformément à la description de l'Accord de contribution. Quoi qu'il en soit, la distinction conserve sa pertinence, en particulier pour le processus d'évaluation.

L'évaluation porte sur le Programme même, notamment sur les activités prévues par l'Accord de contribution qui prend fin le 31 mars 2003. Par les affaires de conception/prestation, l'évaluation visera aussi l'efficacité du PCJC dans la gestion du Programme ainsi que l'efficacité de la coordination globale du ministère du Patrimoine canadien.

Statut de l'Accord de contribution

L'Accord de contribution qui finance le PCJ est un « paiement de transfert », tel que le définit le Secrétariat du Conseil du Trésor dans sa *Politique sur les paiements de transfert (2000)*.² L'article 2.1 de la *Politique* définit comme suit un paiement de transfert :

² Secrétariat du Conseil du Trésor (2000). *Politique sur les paiements de transfert*.

2.1 On entend par « transfert » des transferts d'argent, de produits, de services ou de biens provenant d'un crédit à l'intention de particuliers, d'organismes ou d'autres paliers de gouvernement, sans que le gouvernement fédéral reçoive des produits ou des services en contrepartie.

L'article 8.4.3 de la *Politique* permet aux ministères (ici Patrimoine canadien) de signer des accords de contribution avec des organismes (ici PCJC) qui, ensuite, assument la responsabilité de répartir les paiements entre les bénéficiaires en question (ici les destinataires du PCJ) :

8.4.3 Les ministères peuvent fournir une contribution à un destinataire qui, à son tour, distribue les paiements aux bénéficiaires ultimes. C'est le cas lorsque des bénéficiaires initiaux jouissent d'une autonomie considérable dans le choix des destinataires finaux, avec un minimum de directives de la part des ministères (p. ex. une association universitaire distribuant des fonds à des chercheurs, en fonction d'un processus d'examen par les pairs).

La *Politique* stipule que tout renouvellement de subvention ou d'accord de contribution exige l'élaboration d'un cadre de référence en matière de responsabilité de la gestion (CRRG), qui soit fondé sur les résultats, « y compris les indicateurs de rendement, les résultats et conséquences prévus, les méthodes servant à établir un rapport sur le rendement et les critères d'évaluation servant à l'évaluation de l'efficacité des paiements de transfert ».³ Ce cadre d'évaluation et l'évaluation même contribueront de façon significative à l'élaboration d'un CRRG.

2.3 Objectif du Programme

La clause 1 de l'Accord de contribution dit que l'objectif principal du PCJ est de clarifier les dispositions constitutionnelles liées aux droits linguistiques et à l'égalité des droits. Comme le prévoit la clause 1, « cet objectif s'atteint par les dispositions sur l'aide financière, pour des causes types à l'échelle nationale et présentées par des personnes décrites à la clause 7 de l'Accord, ou en leur nom » (personnes ou groupes minoritaires de langue officielle, personnes ou groupes défavorisés). Il est aussi question de cet objectif dans la présentation du Conseil du Trésor de 1994, relative au PCJ.

³ Ibid., article 8.1.1 (xv).

Le tableau 1 décrit les dispositions constitutionnelles qui sont à éclaircir par ces causes types.

Tableau : Droits et libertés constitutionnelles couvertes par le PCJ		
	Dispositions	Description
Lin- guis- tique	Loi constitutionnelle de 1867	
	Article 93	Protège les droits et privilèges ayant trait aux écoles confessionnelles.
	Article 133	Fait du français et de l'anglais les deux langues devant servir au Parlement et à la législature du Québec ainsi que lors de la publication des lois adoptées par ces deux institutions.
	Loi de 1870 sur le Manitoba	
	Article 23	Fait du français et de l'anglais les deux langues de la législature du Manitoba ainsi que lors de la publication des lois adoptées par la Législature.
	Charte canadienne des droits et libertés de 1982	
	Articles 16 à 23	Les articles 16 à 22 font du français et de l'anglais les deux langues officielles du Canada et du Nouveau-Brunswick. Ces articles traitent de questions liées aux procédures parlementaires, à la publication des lois et des comptes rendus, aux tribunaux et à la communication avec le public. L'article 23 prévoit les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, y compris le droit des minorités linguistiques d'administrer leurs écoles.
	Article 2	Protège la liberté d'expression (cas admissibles précisés dans le mandat du PCJ).
Éga- lité	Article 15	Protège les droits à l'égalité (même bénéfice 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) (cas admissibles précisés par le mandat du PCJ).

Les causes types liées aux droits linguistiques peuvent comprendre la législation, les politiques et les pratiques provinciales ou fédérales; quant aux causes types qui sont liées au droit à l'égalité, elles ne peuvent viser que la législation, les politiques et les pratiques fédérales.

La présentation du Conseil du Trésor de 1994 relative au PCJ stipule que le Programme doit être administré par un organisme sans but lucratif, désigné par le ministre de Patrimoine canadien, et fonctionner sans lien de dépendance envers le gouvernement. La présentation contient aussi les paramètres du financement :

- Les causes types doivent soulever de nouveaux points de la Charte qui importent à l'échelle nationale.
- Il faut qu'il soit démontré qu'il y a un besoin de financement.
- Il faut favoriser le règlement d'une cause autrement que par une action en justice.

Nos consultations indiquent que le conseil d'administration du PCJC croit que la clarification des libertés et droits constitutionnels est primordiale, mais il a aussi l'impression que le Programme poursuit d'autres objectifs importants :

- Selon des informateurs clés, le PCJ assure l'accès au système juridique, et ce, aux groupes minoritaires et défavorisés ainsi qu'aux personnes dont les droits sont protégés constitutionnellement. La perception est que, sans le PCJ, ces groupes et personnes n'auraient probablement pas la possibilité de se prévaloir de ces droits.

- Les informateurs clés ont aussi indiqué que le PCJ protège en permanence contre les mesures qui pourraient être adoptées par les gouvernements et violer ces libertés et droits constitutionnels. Ils insistent sur le fait qu'il est difficile de prédire les interventions des gouvernements; c'est pourquoi les libertés et droits constitutionnels énumérés dans le tableau 1 évoluent constamment.

2.4 Principales activités et ressources affectées

Comme nous l'avons dit plus haut, le principal objet du PCJ est de financer des causes types qui importent à l'échelle nationale. Pour ce faire, Patrimoine canadien et PCJC ont convenu d'un certain nombre de conditions régissant l'administration du Programme. Le tableau 2 décrit les grandes activités sur lesquelles les parties se sont entendues et qui sont financées par l'entremise de l'Accord de contribution.

Activités		Description
Administration du programme		Activités associées au traitement des demandes, au maintien et aux activités d'un bureau.
Publicité du programme et accès à celui-ci		Activités servant à sensibiliser la clientèle au PCJ, à accéder à celui-ci ou à l'utiliser. Cela peut comprendre des consultations portant sur une action en justice relevant du mandat du PCJ.
Négociation		Activités créées pour négocier ou pour employer d'autres formes de rechange reconnues permettant de régler des différends. La réparation recherchée par une négociation doit être en harmonie avec les objectifs du Programme.
Cau- -se type	Préparation de la cause	Activités d'exploration d'une cause potentielle. Ce type d'activité peut comprendre un examen de la jurisprudence existante, des consultations avec les personnes et les groupes pertinents ainsi que d'autres activités de recherche semblables.
	Action en justice	Activités qui s'inscrivent dans le cadre d'un recours en justice reposant sur une disposition constitutionnelle décrite au tableau 1. Cela englobe les activités associées à une action en justice ou à une demande en vue d'une réparation à obtenir dans une cause axée sur le droit à l'égalité ou aux droits linguistiques, cause aidée financièrement par le PCJ. Dans certaines conditions, l'aide financière peut aussi être offerte aux intervenants.
	Études d'impacts	Activités de recherche servant à étudier d'importantes décisions des tribunaux, qui sont pertinentes pour le PCJ. Ces études sont distribuées aux utilisateurs du Programme et au grand public.

Source : Accord de contribution de 1998 et entrevues avec des informateurs clés

Le tableau 3 décrit la répartition des ressources financières, conformément à ce que prévoit l'Accord de contribution, pour chacune de ces activités. Les montants paraissant dans le tableau sont les sommes maximales pouvant être accordées au cours d'une année. Dans certaines conditions, des sommes encore non utilisées à la fin d'un exercice peuvent être reportées au nouvel exercice.⁴

Secteurs d'activité		Droit à l'égalité	Droits linguistiques	Total
Publicité du programme et accès à celui-ci/Négociation		165 000 \$	55 000 \$	220 000 \$
Causes types	Préparation de la cause	191250 \$	63 750 \$	255 000 \$
	Recours en justice	1 200 000 \$	400 000 \$	1 600 000 \$
	Études d'impacts	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

En tout, Patrimoine canadien investira dans le PCJ un montant pouvant atteindre 13,7 millions de dollars au cours des cinq prochaines années.⁵

Activités		De 1998/99 à 2002/03
Publicité du programme et accès à celui-ci/Négociation		1 100 000,00 \$
Causes types	Préparation de la cause	1 275 000,00 \$
	Recours en justice	8 000 000,00 \$
	Études d'impacts	125 000,00 \$
Administration du programme		3 250 000,00 \$
Total		13 750 000,00 \$

Source : Accord de contribution de 1998

⁴ Pour des détails, consultez la clause 3 de l'Accord de contribution de 1998.

⁵ Tout surplus ou montant reporté, non utilisé à l'expiration de l'Accord de contribution actuel doit être retourné à Patrimoine canadien.

Enfin, le tableau 5 indique le nombre des activités financées au cours des trois premières années de l'Accord de contribution actuel.⁶

Tableau : Nombre des activités financées (trois premières années)				
Activités	1998/99	1999/00	2000/01	Total
Publicité du programme et accès à celui-ci				
- Droit à l'égalité	19	22	33	74
- Droits linguistiques	1	9	11	21
- <i>Sous-total</i>	20	31	44	95
Préparation de la cause				
- Droit à l'égalité	18	19	20	57
- Droits linguistiques	7	4	13	24
- <i>Sous-total</i>	25	23	33	81
Procédures judiciaires				
- Droit à l'égalité	30	47	48	125
- Droits linguistiques	16	14	20	50
- <i>Sous-total</i>	46	61	68	175
Études d'impacts				
- Droit à l'égalité	0	14	4	18
- Droits linguistiques	3	2	9	14
- <i>Sous-total</i>	3	16	13	32
Causes ou activités totales	94	131	158	383
Source : Rapports annuels sur les contestations judiciaires				

2.5 Structure organisationnelle

Comme nous le disions à la section 2.2, une société sans but lucratif, PCJC, administre le Programme. La structure organisationnelle du PCJC ressemble à celle de nombreux organismes sans but lucratif. Il y a des membres (dans ce cas-ci, les organismes sans but lucratif s'occupant de questions de langues officielles et d'égalité) dont les représentants se rencontrent annuellement afin, entre autres, d'élire un conseil d'administration. Il y a aussi un comité exécutif, une série de comités et du personnel travaillant aux bureaux du PCJC, situés à Winnipeg.⁷

Une caractéristique de la structure organisationnelle du PCJC est la présence de deux groupes d'experts : le groupe d'experts pour le droit à l'égalité et le groupe d'experts pour les droits linguistiques. Les deux structures jouent un rôle central, car elles assument la responsabilité de prendre les décisions finales en ce qui concerne les demandes de financement des causes ou des activités en matière de langue et d'égalité.⁸ Ces deux groupes d'experts sont obligatoires en vertu de la clause 8 de l'Accord de contribution.

⁶ Il est possible qu'une cause type comporte plusieurs activités financées. La même cause type peut avoir été explorée lors d'activités de « préparation du cas », présentée à la Cour dans le cadre d'une « procédure judiciaire », puis examinée au moment des « études d'impacts ».

⁷ Pour une description détaillée de la structure organisationnelle du PCJC, consultez le *Rapport annuel du programme de contestation judiciaire du Canada*.

⁸ Le personnel du PCJC procède à un premier triage des demandes de financement afin de déterminer si elles répondent aux conditions d'admissibilité de base. Les demandes de financement qui ne répondent pas à ces exigences ne sont pas examinées par les deux groupes d'experts.

Le PCJC est sans lien de dépendance envers le gouvernement fédéral et, par conséquent, il n'y a pas de représentant de Patrimoine canadien ou d'un autre ministère quelconque dans une des structures du PCJC.

3. Modèle logique du PCJ

Dans cette section, nous présentons le modèle logique du PCJ. Son objet est d'illustrer la chaîne des résultats, à savoir ceci :

- activités découlant des objectifs du PCJ, tels que définis dans l'Accord de contribution;
- résultats produits en tant que conséquences directes de ces activités;
- résultats intermédiaires à prévoir logiquement de ce qui sort du Programme;
- résultat final, supporté par ce que produit le Programme, mais qui est substantiellement influencé par les tendances sociales, économiques et politiques plus générales.

Cette logique du modèle reflète à la fois les aspects de l'Accord de contribution et les objectifs que poursuit le PCJC :

- **Activités/Résultats** Les principaux résultats et activités sont ceux qui sont reliés au financement des causes types. Ces activités sont largement complémentaires, car l'aide financière offerte pour explorer les causes potentielles produira habituellement de l'information pouvant être intégrée aux procédures judiciaires. Selon la même logique, les activités de recherche financées par le Programme permettent aux décisions des tribunaux d'être mieux comprises par les parties intéressées, et cette connaissance pourra aider à prendre des décisions relatives à des procédures judiciaires futures.

L'aide financière offerte pour négocier un règlement ou pour trouver une autre façon de résoudre un différend devrait normalement mener à des règlements protégeant ou clarifiant davantage les droits et libertés. En ce sens, les avantages d'un règlement spécifique devraient bénéficier à d'autres parties que celles qui négocient. Cela devrait être le résultat d'un changement ou d'un éclaircissement de politique ou de législation et, donc, contribuer aux résultats attendus du Programme.

Enfin, le PCJ procède à des consultations et à des activités promotionnelles qui informent les intervenants au sujet des services offerts par l'entremise du PCJ et permet à ces personnes de discuter de nouveaux enjeux liés aux objectifs du Programme.

- **Résultats** En fin de compte, l'on s'attend à ce que le PCJ aide à clarifier les libertés et les droits constitutionnels, puis à faciliter aux groupes linguistiques et défavorisés ou aux personnes l'accès aux tribunaux. En rapport avec les causes types, il faut noter que les résultats attendus ne sont pas que les groupes minoritaires ou défavorisés, et les personnes, « gagnent » leur cause. Le Programme a plutôt pour objet d'aider les citoyens et leurs gouvernements à comprendre complètement la portée des libertés et des droits protégés et à agir en conséquence.

La figure 1 (page suivante) contient le modèle logique du PCJ.

			Modèle logique du Programme de contestation judiciaire			
Activités	Démarrer des activités promotionnelles	Organiser les consultations avec les intervenants		Démarrer la recherche utile au processus décisionnel	Revoir la demande de financement liée à la cause type qui importe à l'échelle nationale	
Produits	Activités promotionnelles ont lieu	Activités de consultation ont lieu	Aide financière offerte pour négocier un règlement ou pour recourir à un autre moyen de dénouer l'impasse	Aide financière offerte pour explorer des causes types potentielles	Aide financière offerte pour participer à des procès	Aide financière offerte pour faire de la recherche sur des causes qui importent à l'échelle nationale
Résultats à court terme	Destinataires existants et potentiels rejoints par le Programme	Litige réglé par la négociation ou un autre procédé	Opinions et recherche offertes pour clarifier des enjeux de litige	Causes entendues par les tribunaux	Recherche portant sur des causes significatives	
Résultats intermédiaires		Plus grande sensibilisation aux ressources disponibles pour protéger les libertés et les droits constitutionnels du Canada	Libertés et droits spécifiés sont clarifiés	Meilleur accès au système judiciaire pour les groupes linguistiques et défavorisés, et les personnes		
Résultat final			Libertés et droits clarifiés et protégés			

Court Challenges Program Logic Model

