



**PROGRAMME DE COORDINATION DU PLAN D'ACTION
POUR LES LANGUES OFFICIELLES
ÉVALUATION SOMMATIVE
Rapport final**

Octobre 2007

Division de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
1. INTRODUCTION.....	1
1.1. Contexte de l'évaluation	1
1.2. Portée et objectifs de l'évaluation.....	1
1.3. Structure du rapport	2
2. DESCRIPTION DU PROGRAMME DE COORDINATION (Composante MJC).....	3
2.1. Contexte stratégique.....	3
2.2. Logique du Programme.....	4
2.3. Structure de la gestion.....	6
2.4. Ressources du Programme	6
3. MÉTHODOLOGIE	7
3.1. Entrevues des principaux intervenants.....	7
3.2. Revue documentaire.....	8
3.3. Examen d'initiatives similaires	9
4. PRINCIPAUX CONSTATS.....	11
4.1. Pertinence de la composante Justice Canada	11
4.2. L'appui aux autres ministères fédéraux	14
4.3. L'appui aux initiatives horizontales.....	17
4.4. Allocation de ressources	18
5. CONCLUSIONS ET LEÇONS APPRISES	19
5.1. Raison d'être et pertinence.....	19
5.2. Résultats	19
5.3. Rentabilité/alternatives	20
ANNEXE A : Liste des domaines et des questions d'évaluation	21

SOMMAIRE

En 2003, le gouvernement fédéral a établi un Programme de coordination du Plan d'action pour les langues officielles (appelé ci-dessous le « Programme de coordination »), dans le but d'appuyer la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles (appelé ci-dessous le « Plan d'action »), et plus particulièrement son Cadre de responsabilisation et de coordination. Le Bureau du Conseil privé (et ensuite le Patrimoine canadien) et le ministère de la Justice ont tous deux obtenu un financement dans le cadre du Programme de coordination et ont conjointement planifié une évaluation sommative du Programme de coordination devant s'effectuer au cours de l'année financière 2007–2008. Le présent document constitue le rapport final de cette évaluation sommative du Programme de coordination, composante ministère de la Justice.

1. Description du Programme

En tant que partie intégrante du Programme de coordination, le Groupe du droit des langues officielles a pour rôle d'effectuer une surveillance active des dossiers de langues officielles susceptibles d'affecter le gouvernement fédéral, d'appuyer les conseillers juridiques des services juridiques ministériels dans la prestation de conseils liés aux questions juridiques portant sur les langues officielles, de promouvoir la connaissance au sein des ministères fédéraux des exigences énoncées dans le Cadre de responsabilisation et de coordination et la *Loi sur les langues officielles*, d'examiner les initiatives, les programmes et les politiques (y compris les mémoires au Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor) qui pourraient avoir un impact sur les langues officielles, et enfin, d'appuyer les travaux du Comité des sous-ministres sur les langues officielles (puis du Comité des sous-ministres adjoints sur les langues officielles), et des ministres fédéraux dont le mandat englobe les questions de langues officielles.

Les activités entreprises par le ministère de la Justice du Canada permettront d'accroître la sensibilisation des institutions fédérales à l'esprit et aux objectifs de la *Loi sur les langues officielles*, et de renforcer la coordination horizontale entre institutions fédérales afin de les aider à remplir leurs obligations dans le domaine des langues officielles.

Dans le cadre du Programme de coordination, le gouvernement fédéral a alloué 500 000 \$ par an au ministère de la Justice à partir de 2003–2004. Toutes les ressources sont des ressources de Crédit 1, applicables aux salaires, au fonctionnement et aux autres dépenses connexes.

2. Méthodologie

La méthodologie utilisée dans la présente évaluation inclut une revue documentaire et des entrevues avec des représentants de plusieurs institutions fédérales (le Conseil privé, le Patrimoine canadien, Justice Canada, ainsi que d'autres ministères fédéraux) et organisations communautaires.

3. Constats

3.1. Raison d'être et pertinence

Alors que le gouvernement fédéral poursuit sa mise en œuvre du Cadre de responsabilisation et de coordination, il lui faut l'appui continu du Groupe du droit des langues officielles. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte des modifications de 2005 à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* qui créent des responsabilités particulières susceptibles d'être sanctionnées par un recours judiciaire si nécessaire. Plusieurs dimensions de la *Loi sur les langues officielles*, notamment mais pas uniquement dans la partie VII, n'ont pas encore été éclaircis et le Groupe du droit des langues officielles, en tant que centre d'expertise sur les langues officielles, a pour tâche de surveiller ces questions et d'appuyer les ministères le cas échéant.

L'appui financier que le Programme de coordination fournit au Groupe du droit des langues officielles, combiné au mandat élargi défini dans le Cadre de responsabilisation et de coordination, permet au Groupe de jouer un rôle proactif dans la surveillance et le traitement des questions juridiques reliées aux langues officielles. Cette approche cadre tout à fait avec le principe de gestion des risques juridiques adopté par le ministère de la Justice du Canada.

Par conséquent, la présente évaluation conclut que le maintien de la composante du Programme de coordination relative au Groupe du droit des langues officielles est fortement justifié.

3.2. Résultats du Programme

Au cours des quatre premières années de mise en œuvre du Programme couvertes par la présente évaluation, le Groupe du droit des langues officielles a contribué à la mise en œuvre du Cadre de responsabilisation et de coordination, par une série d'activités :

- Il a mis en œuvre de façon efficace un système de surveillance médiatique des questions relatives aux langues officielles et aux décisions des tribunaux qui s'y rapportent. Cette information est partagée avec les ministères fédéraux, et plus particulièrement avec les avocats des services juridiques.
- Il a offert à un vaste auditoire dans l'ensemble du Canada de multiples sessions de formation et d'information sur les questions de langues officielles et plus précisément sur les modifications apportées en 2005 à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Ces sessions ont accru la sensibilisation à l'impact de ces importants changements législatifs. Étant donné que de nombreux points abordés dans la *Loi sur les langues officielles* n'ont pas encore été éclaircis, on s'attend à ce que le besoin de formation et de sensibilisation reste présent.
- Il a offert des conseils juridiques à plusieurs ministères fédéraux qui ont mis sur pied de nouveaux programmes ou introduit de nouvelles politiques susceptibles d'avoir un impact sur les langues officielles. Les sessions de formation et d'information ont contribué à accroître le nombre de demandes d'avis juridiques. Le Groupe du droit des langues officielles a également appuyé les avocats plaideurs dans des causes portant sur les langues officielles.
- Il a participé de façon active à plusieurs activités de coordination relatives au Plan d'action pour les langues officielles (comités interministériels, groupes de travail, préparation de rapports, etc.).

Ces activités ont contribué dans l'ensemble du gouvernement fédéral à une sensibilisation accrue aux questions de langues officielles. Elles ont également permis d'offrir une uniformité des conseils fournis par l'ensemble du ministère de la Justice, et plus particulièrement par ses services juridiques.

3.3. Rentabilité/alternatives

Le Programme de coordination alloue un total de 500 000 \$ par an au Groupe du droit des langues officielles pour couvrir les dépenses opérationnelles rattachées principalement aux

salaires et aux avantages sociaux des trois nouveaux postes au sein de ce Groupe. Au moment de l'évaluation, le Groupe du droit des langues officielles avait doté ces trois postes. Il s'agit ici d'une initiative rentable et aucune alternative n'a été proposée ou identifiée pendant le processus d'évaluation.

1. INTRODUCTION

En 2003, le gouvernement fédéral a établi un Programme de coordination du Plan d'action pour les langues officielles (appelé ci-dessous le « Programme de coordination »), dans le but d'appuyer la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles (appelé ci-dessous le « Plan d'action »), et plus particulièrement son Cadre de responsabilisation et de coordination. Le Bureau du Conseil privé (et ensuite le Patrimoine canadien) et le ministère de la Justice ont tous deux obtenu un financement dans le cadre du Programme de coordination et ont conjointement planifié l'évaluation sommative du Programme de coordination devant s'effectuer au cours de l'année financière 2007–2008. Le présent document constitue le rapport final de cette évaluation sommative du Programme de coordination, composante ministère de la Justice.

1.1. Contexte de l'évaluation

En 2003, le Conseil du Trésor a approuvé le financement du Programme de coordination pour une période de cinq années financières, de 2003–2004 à 2007–2008. Ensemble, les ministères participants ont mis au point un Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR), aux termes duquel une évaluation formative du Programme de coordination devait être terminée en 2005–2006 et une évaluation sommative devait être effectuée en 2007–2008. L'évaluation formative conjointe du Programme de coordination a été terminée en mars 2006. Quant à l'évaluation sommative, des rapports individuels ont été préparés sur les composantes du Patrimoine canadien et du ministère de la Justice du Canada. Le présent document constitue le rapport préparé sur la composante ministère de la Justice du Canada.

1.2. Portée et objectifs de l'évaluation

La présente évaluation sommative couvre les activités entreprises par le ministère de la Justice du Canada au cours de la période de cinq ans associée au Programme de coordination. L'évaluation porte sur les questions de raison d'être et de pertinence, de succès, de rentabilité et d'alternatives (l'Annexe A comprend une liste de tous les sujets et questions traités par la présente évaluation).

1.3. Structure du rapport

Ce document contient cinq sections, y compris la présente introduction. La Section 2 décrit le Fonds, et la Section 3 décrit la méthodologie utilisée aux fins de l'évaluation. La Section 4 résume les constats de cette évaluation et la Section 5 présente les conclusions et les leçons apprises.

2. DESCRIPTION DU PROGRAMME DE COORDINATION (COMPOSANTE MJC)

Cette section du rapport décrit le contexte global des politiques touchant au Programme de coordination et sa composante ministère de la Justice du Canada, notamment ses objectifs, ses activités, sa structure de gestion et ses ressources.

2.1. Contexte stratégique

Le Plan d'action englobe deux éléments centraux :

- Premièrement, le Plan d'action comprend un Cadre de responsabilisation et de coordination qui contient trois objectifs stratégiques :
 - accroître la sensibilisation à la *Loi sur les langues officielles* dans toutes les institutions fédérales
 - renforcer les mécanismes de consultation auprès des communautés
 - établir une coordination globale du processus gouvernemental relatif aux langues officielles.

Le Cadre décrit plus précisément les obligations aux termes des parties I et V et les engagements énoncés dans les parties VI et VII de la *Loi sur les langues officielles*, ainsi que les rôles et responsabilités des ministères et organismes fédéraux vis-à-vis des exigences statutaires et stratégiques reliées aux langues officielles. Outre la réaffirmation des responsabilités existantes liées aux langues officielles, le Cadre ajoute de nouvelles exigences stratégiques auxquelles doivent adhérer les ministères et organismes fédéraux dans les domaines de l'élaboration de mémoires au Cabinet, de planification stratégique, de coordination horizontale, de prestation d'avis juridiques et d'évaluation de programmes.

- Deuxièmement, le Plan d'action comprend un investissement de 751,4 millions de dollars alloués à huit ministères fédéraux sur une période de cinq ans (de 2003–2004 à 2007–2008),

qui porte sur quatre éléments stratégiques : l'éducation, le développement communautaire, les services au public et les industries langagières¹.

Afin d'appuyer la coordination horizontale entre ministères fédéraux, le Programme de coordination a initialement confié le financement et les responsabilités à la Direction des langues officielles (Affaires intergouvernementales) du Conseil privé et au ministère de la Justice du Canada. Le Programme de coordination a alloué sur une période de cinq ans 13,5 millions de dollars au Bureau du Conseil privé et 2,5 millions de dollars au ministère de la Justice du Canada, afin qu'ils poursuivent les deux objectifs suivants :

- appliquer une approche coordonnée aux initiatives des institutions fédérales, afin de respecter la *Loi sur les langues officielles*
- promouvoir le respect des droits et libertés, de la loi et de la Constitution, et fournir au gouvernement des services et des conseils juridiques de haut calibre.

Le 6 février 2006, le gouvernement fédéral transférait le financement et les responsabilités afférentes qui avaient auparavant été confiées à la Direction des langues officielles (Conseil privé), au Secrétariat des langues officielles nouvellement créé au sein du Patrimoine canadien (PCH). En termes pratiques, ceci signifie que pendant les deux dernières années du Plan d'action (2006–2007 et 2007–2008), le Secrétariat des langues officielles (PCH) gère les quatre millions de dollars restants initialement confiés au Conseil privé.

2.2. Logique du Programme

Cette sous-section décrit la logique du Programme en établissant le lien entre les activités entreprises par le ministère de la Justice du Canada dans le cadre du Programme de coordination et les résultats attendus.

2.2.1. Objectifs du Programme

Le ministère de la Justice du Canada doit entreprendre et appuyer les activités de coordination entreprises par le Secrétariat des langues officielles dans les domaines des communications, des

¹ De plus, le gouvernement fédéral a accordé depuis 2003 les allocations suivantes servant à appuyer les objectifs du Plan d'action : Développement des ressources humaines Canada (36 millions de dollars), Santé Canada (10 millions de dollars), et Statistique Canada (10 millions de dollars).

consultations, de la liaison, de la planification stratégique, de la recherche et de l'évaluation, et fournir les conseils juridiques touchant précisément à la mise en œuvre du Plan d'action, de son Cadre de responsabilisation et de coordination et, de façon plus générale, de la *Loi sur les langues officielles*, des dispositions constitutionnelles portant sur les droits linguistiques, et des autres lois et règlements fédéraux, provinciaux et territoriaux relatifs aux droits linguistiques.

2.2.2. Activités du Programme et résultats attendus

En tant qu'élément du Programme de coordination, le Groupe du droit des langues officielles du ministère de la Justice du Canada doit entreprendre les activités suivantes :

- Surveiller de façon active les questions de langues officielles pouvant affecter le gouvernement fédéral. Ces activités comprennent la surveillance de la législation, de la jurisprudence et des médias afin d'identifier, tôt dans le processus, les risques juridiques reliés aux langues officielles susceptibles d'affecter le gouvernement fédéral.
- Appuyer les avocats des différents services juridiques ministériels dans leur traitement des questions juridiques reliées aux langues officielles.
- Au besoin et selon les cas, sensibiliser les ministères fédéraux aux exigences requises par le Cadre de responsabilisation et de coordination et par la *Loi sur les langues officielles*. Ceci inclut l'élaboration d'outils appropriés pour aider les ministères fédéraux.
- Examiner systématiquement les initiatives, les programmes et les politiques (y compris les mémoires au Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor) qui pourraient avoir un impact sur les langues officielles, pour assurer leur conformité aux exigences constitutionnelles, statutaires et autres, liées aux langues officielles.
- Appuyer les travaux du Comité des sous-ministres sur les langues officielles (aujourd'hui le Comité des sous-ministres adjoints sur les langues officielles), ainsi que des ministres fédéraux dont les mandats touchent aux questions de langues officielles.

2.2.3. Impacts prévus

On s'attend à ce que les activités du ministère de la Justice du Canada permettent d'accroître la sensibilisation, au sein des institutions fédérales, à l'esprit et à l'objectif de la *Loi sur les langues officielles*, et de renforcer la coordination horizontale des efforts déployés par les institutions fédérales pour respecter leurs obligations dans le domaine des langues officielles.

2.3. Structure de la gestion

Le Groupe du droit des langues officielles, qui relève du ministère de la Justice du Canada, gère les ressources allouées dans le cadre du Programme de coordination. L'avocat général et directeur du Groupe du droit des langues officielles gère ces ressources et est directement imputable auprès du sous-ministre délégué.

2.4. Ressources du Programme

Dans le cadre du Programme de coordination, le gouvernement fédéral a alloué 500 000 \$ par an au ministère de la Justice, à partir de 2003–2004. Toutes les ressources sont des ressources de Crédit 1, applicables aux salaires, au fonctionnement et aux autres dépenses connexes.

3. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie utilisée pour évaluer le Programme de coordination couvre à la fois les activités entreprises par le Patrimoine canadien (et avant, par le Conseil privé) et celles entreprises par le ministère de la Justice du Canada. Elle incluait la tenue d'entrevues auprès des principaux intervenants, une revue documentaire et l'examen d'initiatives similaires. La présente section fournit de plus amples détails sur chaque méthode de recherche.

3.1. Entrevues des principaux intervenants

Des entrevues ont été effectuées auprès des principaux intervenants ayant un lien avec le Conseil privé, le Patrimoine canadien et Justice Canada, ainsi qu'avec d'autres ministères fédéraux. Il s'agissait, de façon plus précise, des intervenants suivants :

- le personnel clé du Secrétariat des langues officielles (Patrimoine canadien), les anciens membres de la Direction des langues officielles (Bureau du Conseil privé) et le personnel clé du Groupe du droit des langues officielles (Justice Canada) (3)
- les champions des langues officielles et des cadres supérieurs (6)
- des représentants d'autres ministères et organismes fédéraux ayant des responsabilités dans le cadre du Programme de coordination du Plan d'action pour les langues officielles (12)
- des avocats (employés de Justice Canada et affectés dans divers ministères et organismes fédéraux) (6)
- des organisations communautaires (6).

Au total, 28 entrevues ont été effectuées auprès de 33 personnes. Elles se sont déroulées par téléphone ou en personne, selon le cas.

3.2. Revue documentaire

Une série de documents pertinents ont été identifiés et analysés en consultation avec le Patrimoine canadien et Justice Canada. Ces documents peuvent être regroupés sous les catégories suivantes :

- les documents officiels portant sur le Programme de coordination (Plan d'action pour les langues officielles, les présentations au Conseil du Trésor, le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et visant le Programme de coordination, le rapport mi-parcours sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles)
- les documents relatifs à l'évaluation formative du Programme de coordination
- l'information relative à la planification stratégique, préparée à l'intention des gestionnaires du Programme de coordination
- toute information financière
- les présentations faites au groupe du Programme de coordination
- l'information relative au sondage post-recensement
- l'information relative au Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, préparé dans le cadre du Programme des langues officielles (versions longues et abrégées) et la stratégie de mesure du rendement (Système de gestion de l'information sur le Programme des langues officielles)
- les documents relatifs aux travaux du Comité des sous-ministres sur les langues officielles (CSMLO) et du Comité des sous-ministres adjoints sur les langues officielles (CSMALO)
- les documents relatifs aux consultations (auprès des employés du gouvernement fédéral et auprès des intervenants externes)
- les informations relatives aux prestations de conseils provenant du Groupe du droit des langues officielles du ministère de la Justice
- toute autre information pertinente (information sur le projet de loi S-3, rapports annuels du Commissaire aux langues officielles, documents préparés par les champions des langues officielles, etc.).

3.3. Examen d'initiatives similaires

En collaboration avec le Patrimoine canadien, deux initiatives de coordination ont été retenues pour leur similarité en termes d'échelle et de rôle de coordination. Aux fins de cette étude, les documents appropriés relatifs à chaque initiative ont été recueillis et analysés, et des entrevues ont été effectuées auprès des principaux intervenants.

Les principaux documents relatifs au mandat, à la structure, aux processus et aux résultats attendus ont été examinés pour chaque initiative. Ils incluaient notamment :

- *Entente multipartite pour les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010* (14 novembre 2002)
- *Cadre intégré de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et cadre intégré de vérification axé sur les risques pour les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010* (31 mars 2007)
- *Équipe de mise en œuvre du CGRR/CVAR pour les Jeux d'hiver de 2010 : Cadre de référence* (18 août 2006)
- *Secrétariat fédéral pour les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 : Rapport d'étape annuel 2006-2007 – Respecter nos engagements* (mars 2007)
- *Un Canada pour tous : Plan d'action canadien contre le racisme – Annexe C : Cadre horizontal et intégré de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et cadre horizontal de vérification axé sur le risque* (31 août 2005)
- *Cadre de référence pour le groupe de travail interministériel sur le Plan d'action canadien contre le racisme*
- *Étude préparatoire à l'évaluation du Plan d'action canadien contre le racisme : rapport final. PRA* (16 juin 2006)
- *Renseignements de base visant le Plan d'action canadien contre le racisme : rapport final. PRA* (25 mai 2007)

Les entrevues des intervenants principaux ont été effectuées pour évaluer à la fois la mesure dans laquelle les processus ont été mis en œuvre tel que prévu et de façon rentable, et les résultats de ces initiatives de coordination jusqu'à ce jour. Trois entrevues ont été effectuées auprès de quatre intervenants principaux, en personne ou par téléphone, selon le cas.

4. PRINCIPAUX CONSTATS

Cette section présente les principaux constats établis à partir de la revue documentaire et des entrevues des principaux intervenants, en commençant avec ceux portant sur la raison d'être de la composante de coordination Justice Canada. Les résultats portant sur le succès des principales activités entreprises par le ministère de la Justice du Canada à l'appui du Programme de coordination y sont ensuite présentés.

4.1. Pertinence de la composante Justice Canada

La pertinence de la composante Justice Canada au Programme de coordination est intrinsèquement liée aux nouvelles responsabilités du Ministère incluses dans le Cadre de responsabilisation et de coordination et adaptées à un contexte législatif en évolution. La composante concorde également avec l'approche actuelle de prestation de services du ministère de la Justice du Canada. Cette sous-section explore plus à fond ces constats.

4.1.1. Nouvelles responsabilités

Le Cadre de responsabilisation et de coordination inclus dans le Plan d'action pour les langues officielles, confie des responsabilités précises au Groupe du droit des langues officielles du ministère de la Justice :

« (...) le Groupe du droit des langues officielles du ministère de la Justice désignera les dossiers pouvant comporter une incidence sur les obligations constitutionnelles et légales du gouvernement en matière de langues officielles, surveillera les dossiers potentiellement litigieux, s'assurera que les politiques, programmes, initiatives et documents gouvernementaux sont conformes à la *Loi sur les langues officielles* et à la Constitution, et reverra les documents

gouvernementaux en fonction de la gestion du risque et des implications juridiques². »

Cette série d'activités modifie le mandat du Groupe du droit des langues officielles en créant une attente selon laquelle le Groupe surveillera de façon proactive les mesures et les décisions prises par les ministères fédéraux pour évaluer leur impact potentiel sur les langues officielles. Avant le Plan d'action pour les langues officielles, et conformément au mandat général du ministère de la Justice du Canada, le Groupe du droit des langues officielles offrait une vaste gamme de conseils et d'appui relatifs aux langues officielles. Ces services étaient dans une grande mesure offerts en réponse à des demandes provenant du ministère de la Justice du Canada et d'autres ministères fédéraux. À la suite de la présentation du Plan d'action pour les langues officielles, le Groupe du droit des langues officielles a dû maintenir sa capacité de répondre à ces demandes d'appui et de conseils, en plus de se donner la capacité de surveiller de façon proactive et de traiter toute question importante relative aux langues officielles.

Tel qu'énoncé dans le Cadre de responsabilisation et de coordination, le mandat élargi du Groupe du droit des langues officielles appuie directement les efforts du ministère de la Justice dans le domaine de la gestion des risques juridiques. En surveillant de façon proactive les questions relatives aux langues officielles et en offrant des façons d'éviter des conflits ou des litiges, le Groupe du droit des langues officielles se trouve dans une position où il peut accroître la capacité du gouvernement fédéral à promouvoir efficacement les objectifs de sa politique globale.

4.1.2. Un contexte législatif en évolution

Moins d'un an après que le gouvernement fédéral ait présenté son Plan d'action pour les langues officielles, le Sénat entamait un processus d'amendement de la *Loi sur les langues officielles* en introduisant des changements significatifs à la partie VII sur la *Promotion du français et de l'anglais*³. Aux termes de ces modifications, qui sont entrées en vigueur en novembre 2005, « il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre » l'engagement décrit à l'alinéa (1), selon lequel « le gouvernement fédéral

² Gouvernement du Canada. (2003). *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne : le Plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, p. 76.

³ Le sénateur Jean-Robert Gauthier introduisait au Sénat, le 3 février 2004, le projet de loi S-4 initial, *Une loi pour modifier la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, mais ce projet de loi n'a jamais complété le cycle législatif menant à la sanction royale. Le 6 octobre 2004, le Sénateur présentait de nouveau le projet de loi intitulé S-3 qui a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005.

s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne »⁴. Ces modifications à la *Loi sur les langues officielles* ont également élargi la gamme de questions susceptibles de faire l'objet d'un recours judiciaire afin d'inclure celles relatives à la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*⁵.

Ces modifications à la *Loi sur les langues officielles* ont considérablement élargi les exigences en matière de surveillance et d'appui pour s'assurer qu'une gestion appropriée des risques juridiques soit appliquée. Les consultations effectuées dans le cadre de cette évaluation démontrent que les ministères fédéraux doivent raffiner leur compréhension de l'étendue et de la nature de ces amendements législatifs, et qu'ils ont besoin d'un appui permanent dans les initiatives qu'ils entreprennent pour faire face à leurs obligations aux termes de la *Loi sur les langues officielles*. Au moment de l'évaluation, de nombreuses questions restaient en suspens à propos de la signification du terme « mesures positives » et des circonstances dans lesquelles un recours judiciaire peut être correctement effectué. À cet égard, le recours judiciaire entrepris suite à la décision du gouvernement fédéral d'abolir le Programme de contestation judiciaire⁶ constituera un premier test.

Dans le domaine des langues officielles, ce contexte législatif en évolution a également accru, chez les services juridiques ministériels, le besoin de bâtir une expertise dans les questions relatives aux langues officielles. Certains ministères fédéraux, tels que le Patrimoine canadien, sont depuis longtemps engagés dans des politiques et des programmes de langues officielles, et leurs services juridiques ont pu ainsi acquérir une expertise dans ce domaine. D'autres ministères fédéraux ont joué un rôle plus limité dans les questions de langues officielles et n'ont donc pas exigé de leurs services juridiques le même niveau d'expertise dans ce domaine. Dans ce contexte, le rôle élargi du Groupe du droit des langues officielles exige de celui-ci qu'il fournisse de l'aide aux avocats et qu'il garantisse l'uniformité des conseils juridiques que les divers services juridiques peuvent fournir à leurs ministères clients.

⁴ Article 41 de la *Loi sur les langues officielles*, 1985, ch. 31.

⁵ Article 77 de la *Loi sur les langues officielles*, 1985, ch. 31.

⁶ Le 25 octobre 2006, la *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada* a entrepris des procédures judiciaires suite à la décision du gouvernement fédéral d'abolir le Programme de contestation judiciaire.

4.1.3. Structure de la prestation de services

La composante du Programme de coordination relative au ministère de la Justice du Canada permet au Groupe du droit des langues officielles d'entreprendre des activités qui ne peuvent pas être couvertes par une structure de prestation de services avec recouvrement de coûts. De plus en plus, les services offerts par le ministère de la Justice du Canada sont fournis sur une base de recouvrement de coûts, c'est-à-dire que les ministères fédéraux qui demandent des conseils juridiques de la part d'un avocat doivent s'acquitter de ces dépenses. Ce système de prestations de services s'applique très mal à un environnement où le Groupe du droit des langues officielles effectue une surveillance proactive des questions émergentes et y répond, ce qui crée le besoin d'obtenir d'autres sources de financement.

4.2. L'appui aux autres ministères fédéraux

Grâce à la combinaison du mandat élargi confié par le Cadre de responsabilisation et de coordination et des ressources supplémentaires fournies par le Programme de coordination, le Groupe du droit des langues officielles a entrepris un certain nombre de nouvelles activités destinées à appuyer les autres ministères fédéraux. Ces activités sont fournies en plus des conseils et de l'appui juridique traditionnellement offerts par le Groupe du droit des langues officielles. Étant donné la nature des activités entreprises, il est important de reconnaître qu'une distinction entre les activités fournies dans le cadre du nouveau mandat et celles rattachées à son rôle traditionnel, ne peut pas toujours être parfaitement établie. Cette sous-section présente les constats relatifs à l'appui que le Groupe du droit des langues officielles a fourni aux autres ministères fédéraux.

4.2.1. Surveillance permanente des questions de langues officielles

Au cours de la première année de mise en œuvre du Programme de coordination, le Groupe du droit des langues officielles a mis sur pied un système de surveillance médiatique des questions émergentes relatives aux langues officielles qui pourraient avoir un impact sur le gouvernement fédéral et sur les décisions judiciaires relatives aux langues officielles. Jusqu'à ce jour, ce système s'est avéré efficace dans l'identification d'une variété de questions relatives aux langues officielles et aux droits linguistiques. Le Groupe du droit des langues officielles a pu ainsi envoyer des informations aux services juridiques ministériels et effectuer auprès d'eux un suivi afin de mettre sur pied des stratégies destinées à réduire les risques juridiques. Dans ce contexte, la responsabilité première de développer la stratégie appropriée qui permettra de réagir à un

risque juridique potentiel, revient aux services juridiques, qui sont en contact direct avec les ministères clients. De façon générale, le Groupe du droit des langues officielles ne communique pas directement avec les ministères clients. Il agit plutôt par l'intermédiaire des services juridiques dans chaque ministère, soit en rédigeant lui-même des avis juridiques ou en appuyant l'avocat du ministère dans les conseils qu'il offre aux ministères clients.

4.2.2. Initiatives de formation

L'un des domaines dans lequel le Groupe du droit des langues officielles a été particulièrement actif est la prestation de sessions et d'activités de formation et d'information, lesquelles ont permis de rejoindre un vaste auditoire. Le Groupe du droit des langues officielles a été particulièrement actif dans ce domaine au cours des deux dernières années.

- En 2005–2006, le Groupe a offert 41 sessions de formation et d'information à environ 1 250 participants. Ces sessions ont été offertes dans toutes les régions, et la liste des participants regroupait des cadres supérieurs, des gestionnaires de programme, des avocats, des champions des langues officielles et des coordonnateurs de langues officielles. Les sujets couverts ont notamment porté sur les nouvelles responsabilités aux termes de la *Loi sur les langues officielles*, l'impact des décisions récentes des tribunaux, et d'autres questions particulières portant sur les langues officielles.
- En 2006–2007, le Groupe a présenté 57 sessions de formation et d'information à plus de 1 600 participants.

Le Groupe du droit des langues officielles a également effectué d'autres activités de formation et d'information, notamment une conférence en mars 2007 sur les impacts des modifications apportés à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Près de 90 participants ont assisté à cette conférence, notamment des avocats, des gestionnaires de programme, des représentants du Bureau du Commissariat aux langues officielles et des membres d'organisations communautaires axées sur les langues officielles.

Ces activités ont contribué à accroître la sensibilisation aux langues officielles au sein des institutions fédérales. Les entrevues effectuées dans le cadre de cette évaluation indiquent que les travaux du Groupe du droit des langues officielles dans ce domaine sont très bien reçus. Les réactions des participants à ces activités ont d'ailleurs confirmé cette opinion.

La gamme des questions abordées dans ces activités de formation est encore à ce jour relativement restreinte. De nombreux points de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* ou d'autres parties de la *Loi*, tels que les services au public (partie IV), restent encore à être éclaircis par les tribunaux. Par conséquent, il est prévu que le besoin d'activités de formation et de sensibilisation se maintienne dans l'avenir.

4.2.3. Conseils juridiques et activités reliées aux litiges

La mise en œuvre d'activités de formation et d'information a déclenché un plus grand besoin de conseils juridiques. Au cours de la période couverte par le cycle de financement actuel du Programme de coordination, le Groupe du droit des langues officielles a offert entre 170 et 225 éléments d'avis juridiques par an. La majorité de ces conseils a été offerte de façon informelle (de 125 à 170 par an), et les autres (de 35 à 65 par an) l'ont été de façon officielle. Ces exemples de conseils juridiques ont porté sur de multiples aspects des langues officielles et s'adressaient à de nombreux ministères fédéraux⁷.

Le Groupe du droit des langues officielles a également appuyé plusieurs ministères et organismes fédéraux dans leurs réponses à des comités parlementaires, à des rapports du Commissaire aux langues officielles ou à d'autres rapports relatifs à l'application de la *Loi sur les langues officielles*.

Un autre domaine dans lequel le Groupe du droit des langues officielles fournit son appui est celui des litiges. Conformément à une directive ministérielle, « les plaideurs doivent consulter le Groupe du droit des langues officielles dans tout litige touchant les droits linguistiques et dans toute question d'interprétation ou d'application de la *Loi sur les langues officielles*, du Code criminel ou des garanties linguistiques de la Constitution et de la Charte »⁸. Au cours de la période couverte par le cycle de financement actuel du Programme de coordination, le niveau d'appui dans ce domaine s'est accru de façon régulière.

L'un des principaux résultats provenant de ces activités est l'uniformité des conseils fournis par les avocats. Les avocats des services juridiques qui ont été consultés dans le cadre de cette évaluation ont insisté sur le rôle difficile que le Groupe du droit des langues officielles doit jouer

⁷ Il est impossible de publier de l'information sur les détails de ces exemples de conseils juridiques, car il s'agit de renseignements protégés.

⁸ Ministère de la Justice Canada. *Le Guide du Service fédéral des poursuites*. Disponible sur le site www.justice.gc.ca

dans ce domaine. Lorsqu'un ministère est sur le point d'élaborer un nouveau programme ou une nouvelle politique, il peut demander l'avis de ses services juridiques sur l'impact potentiel de ce nouveau programme ou de cette nouvelle politique sur les langues officielles. Plus tard, l'organisme central qui revoit ce projet d'initiative peut également demander un avis juridique sur l'impact potentiel qu'il peut jouer sur les langues officielles. Dans ce contexte, il est primordial de veiller à l'uniformité des avis juridiques fournis. Tous les avocats consultés dans le cadre de cette évaluation ont indiqué que le Groupe du droit des langues officielles a dans une grande mesure réussi à garantir cette uniformité. Cela s'est produit principalement grâce à la surveillance, à l'examen, et aux commentaires fournis sur les avis offerts par les divers services juridiques.

4.3. L'appui aux initiatives horizontales

Le ministère de la Justice est l'un des ministères responsables de la mise en œuvre efficace du Plan d'action pour les langues officielles et de son Cadre de responsabilisation et de coordination. À ce titre, le Groupe du droit des langues officielles a participé activement à un certain nombre d'activités clés :

- Le Groupe du droit des langues officielles a participé à toutes les réunions du Comité des sous-ministres sur les langues officielles (CSMLO) et plus tard du Comité des sous-ministres adjoints sur les langues officielles (CSMALO).
- Selon les besoins, le Groupe du droit des langues officielles a appuyé les travaux du Comité d'appui du CSMLO et du CSMALO, du Comité directeur, des groupes de travail et du Comité de coordination interministérielle sur la recherche en langues officielles.
- Le Groupe du droit des langues officielles a revu un certain nombre de mémoires au Cabinet (MC) et de présentations au Conseil du Trésor (CT) afin de déterminer leur impact potentiel sur les langues officielles. Le Groupe examine les ordres du jour des réunions du Cabinet afin de déterminer quel MC ou quelle présentation au CT est susceptible de soulever des questions relatives aux langues officielles. Par conséquent, le Groupe ne revoit et n'émet des commentaires que sur une fraction des mémoires au Cabinet et des présentations au CT. Les services juridiques des organismes centraux ont également été chargés d'émettre des commentaires sur les mémoires au Cabinet et les présentations au CT et, dans ce contexte, ont demandé et ont reçu l'aide du Groupe du droit des langues officielles.
- Le Groupe du droit des langues officielles a participé aux activités de préparation de rapports portant sur le Plan d'action pour les langues officielles, notamment l'élaboration du Cadre

horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et le Rapport de mi-parcours sur les langues officielles.

4.4. Allocation de ressources

Le Programme de coordination a accordé 500 000 \$ par an au Groupe du droit des langues officielles. Tel qu'indiqué à la Section 2.4, toutes ces ressources sont des ressources de Crédit 1, applicables aux salaires, au fonctionnement et aux autres dépenses connexes.

Afin de mettre en œuvre son mandat élargi, le Groupe du droit des langues officielles a décidé de créer trois nouveaux postes, deux postes d'avocat (LA-01 et LA-02B) et un poste adjoint juridique (CR-5). En raison de délais d'allocation budgétaire, de procédures de recrutement et de fluctuations dans la dotation, le Groupe du droit des langues officielles n'a pu doter ces trois postes qu'au cours de l'année financière actuelle (2007–2008). Par conséquent, les dépenses réelles associées à la composante Justice Canada du Programme de coordination ont été plus basses que prévu au cours des quatre premières années de mise en œuvre du Programme.

5. CONCLUSIONS ET LEÇONS APPRISSES

Cette dernière section du rapport présente les conclusions et les leçons apprises basées sur les constats énoncés dans la Section 4. L'information produite est structurée selon les domaines et les questions d'évaluation mentionnés à l'annexe A.

5.1. Raison d'être et pertinence

Alors que le gouvernement fédéral poursuit sa mise en œuvre du Cadre de responsabilisation et de coordination, il lui faut l'appui continu du Groupe du droit des langues officielles. Cela se remarque particulièrement dans le contexte des modifications de 2005 apportés à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* qui créent des responsabilités particulières susceptibles d'être sanctionnées par un recours judiciaire. Plusieurs dimensions de la *Loi sur les langues officielles*, notamment mais pas uniquement dans la partie VII, restent encore à être éclaircies; le Groupe du droit des langues officielles, en sa qualité de centre d'expertise sur les langues officielles, devra surveiller ces questions et appuyer les ministères le cas échéant.

L'appui financier que le Programme de coordination offre au Groupe du droit des langues officielles, combiné au mandat élargi défini dans le Cadre de responsabilisation et de coordination, permet au Groupe de jouer un rôle proactif dans la surveillance et le traitement des questions juridiques relatives aux langues officielles. Cette approche cadre particulièrement bien avec le système de gestion des risques juridiques du ministère de la Justice.

Par conséquent, la présente évaluation conclut que le maintien de la composante du Programme de coordination relative au Groupe du droit des langues officielles est fortement justifié.

5.2. Résultats

Au cours des quatre premières années de mise en œuvre du Programme couvertes par cette évaluation, le Groupe du droit des langues officielles a contribué à la mise en œuvre du Cadre de responsabilisation et de coordination par une série d'activités :

- Il a mis en œuvre de façon efficace un système de surveillance médiatique des questions relatives aux langues officielles et aux décisions judiciaires qui s'y rapportent. Cette information a été partagée avec les ministères fédéraux, et plus précisément avec les avocats des services juridiques.
- Il a offert à un vaste auditoire dans l'ensemble du Canada de nombreuses sessions de formation et d'information sur des questions de langues officielles, particulièrement sur les modifications de 2005 à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Ces sessions ont permis d'accroître la sensibilisation à l'impact de ces importants changements législatifs. Puisque de nombreux points de la *Loi sur les langues officielles* restent encore à être éclaircis, il est prévu que les activités de formation et de sensibilisation seront encore nécessaires dans l'avenir.
- Il a fourni des avis juridiques à plusieurs ministères fédéraux, alors qu'ils mettaient sur pied de nouveaux programmes ou introduisaient de nouvelles politiques susceptibles d'avoir un impact sur les langues officielles. Ces sessions de formation et d'information ont contribué à accroître le nombre de demandes d'avis juridiques. Le Groupe du droit des langues officielles a également appuyé les avocats plaideurs dans des causes relatives aux langues officielles.
- Il a participé de façon active à plusieurs activités de coordination rattachées au Plan d'action pour les langues officielles (comités interministériels, groupes de travail, préparation de rapports, etc.).

Ces diverses activités ont contribué à accroître la sensibilisation du gouvernement fédéral aux questions de langues officielles. Elles ont également permis d'offrir une uniformité dans les avis prodigués par l'intermédiaire du ministère de la Justice du Canada, et plus particulièrement de ses services juridiques.

5.3. Rentabilité/alternatives

Le Programme de coordination alloue un total de 500 000 \$ par an au Groupe du droit des langues officielles pour couvrir les dépenses opérationnelles reliées principalement aux salaires et aux avantages sociaux de trois nouveaux postes rattachés à ce groupe. Au moment de l'évaluation, le Groupe du droit des langues officielles avait doté ces trois postes. Il s'agit ici d'une initiative rentable, et aucune alternative n'a été identifiée ou suggérée au cours du processus d'évaluation.

ANNEXE A :
Liste des domaines et des questions d'évaluation

Liste des domaines et des questions d'évaluation

Le tableau suivant inclut les domaines et les questions d'évaluation touchés par l'évaluation sommative du Programme de coordination. Tel que l'indique le tableau, certaines questions s'appliquent à la fois au Patrimoine canadien et à Justice Canada, alors que d'autres ne s'appliquent qu'à un seul de ces ministères.

Cadre d'évaluation		
Enjeux/questions	PCH	MJC
Raison d'être et pertinence		
1. Le Programme de coordination cadre-t-il toujours avec les priorités ministérielles et gouvernementales?	X	X
2. Est-il toujours nécessaire que le gouvernement fédéral appuie le Programme des langues officielles?	X	
Résultats		
3. Quelle est la valeur ajoutée que le Programme de coordination apporte à l'approche globale des mesures entreprises par les institutions fédérales pour mettre en œuvre dans sa totalité la <i>Loi sur les langues officielles</i> ?	X	X
4. La coordination horizontale entre institutions fédérales s'est-elle traduite par une politique fédérale des langues officielles plus forte et mieux mise en valeur?	X	X
5. Les instruments produits par le Programme de coordination ont-ils réellement permis aux institutions fédérales de s'acquitter de leurs responsabilités aux termes de la <i>Loi sur les langues officielles</i> ?	X	X
6. La connaissance de l'esprit et de l'objectif de la <i>Loi sur les langues officielles</i> a-t-elle été renforcée au sein des institutions fédérales et parmi les fonctionnaires fédéraux?	X	
7. Les constats des recherches ont-ils été dévoilés et utilisés dans les processus décisionnels?	X	
8. Les politiques et les programmes des institutions fédérales ont-ils mieux tenu compte des communautés de langues officielles en situation minoritaire?	X	
9. Le Programme de coordination a-t-il eu des répercussions positives ou négatives qui n'avaient pas été prévues?	X	X
Rentabilité/alternatives		
10. Les avantages entraînés par le Programme sont-ils plus importants que les coûts? Existe-t-il des façons plus rentables d'obtenir une coordination horizontale?	X	X
11. Les changements de la structure de gouvernance ont-ils altéré la capacité du Programme de coordination à remplir son mandat?	X	X