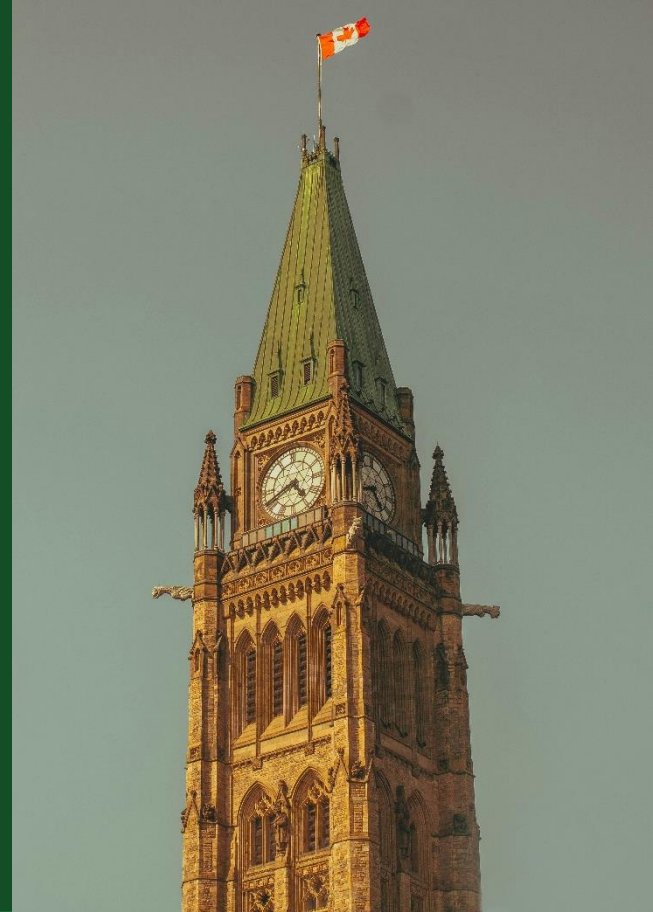




Évaluation des énoncés concernant la Charte ÉBAUCHE DE RAPPORT

Juin 2024

Direction de l'évaluation
Secteur d'audit interne et d'évaluation



RECONNAISSANCE



La dirigeante principale de l'audit et de l'évaluation tient à remercier le Groupe de travail sur l'évaluation, l'équipe d'évaluation et les personnes qui ont formulé des commentaires dans le cadre de la présente évaluation. Les participants à l'évaluation comprenaient des employés du ministère de la Justice du Canada, de la Bibliothèque du Parlement et des intervenants non parlementaires qui ont participé aux comités parlementaires.

TABLE DES MATIÈRES

- 05

Introduction

- 08

Aperçu

- 13

Pertinence

- 18

Conception et
exécution

- 23

Efficacité

- 29

Efficiencia

- 31

Conclusions et
recommandations

- 33

Annexe

ACRONYMES

- **ACS** Analyse comparative entre les sexes
- **AMM** Aide médicale à mourir
- **DLO** Direction des langues officielles
- **DSL** Direction des services législatifs
- **SDP** Section des droits de la personne
- **SJM** Services juridiques ministériels
- **SMA** Sous-ministre adjoint
- **SDPSL** Secteur du droit public et des services législatifs
- **UACP** Unité des affaires du Cabinet et parlementaires



INTRODUCTION • ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Une évaluation des énoncés concernant la Charte a été effectuée pour la période allant des exercices financiers 2019-2020 à 2023-2024. L'évaluation a permis d'examiner la mise en œuvre de l'exigence législative de l'énoncé concernant la Charte, ainsi que sa pertinence, son efficacité et son efficience continues. Le présent rapport donne un aperçu des principaux résultats ainsi que des conclusions et des recommandations.

INTRODUCTION

Objet de l'évaluation

Ce rapport présente les principales conclusions et recommandations de l'évaluation des énoncés concernant la Charte. L'évaluation a été réalisée conformément au Plan d'audit et d'évaluation intégré 2021-2022 à 2025-2026 du ministère de la Justice du Canada et selon la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor (2016).

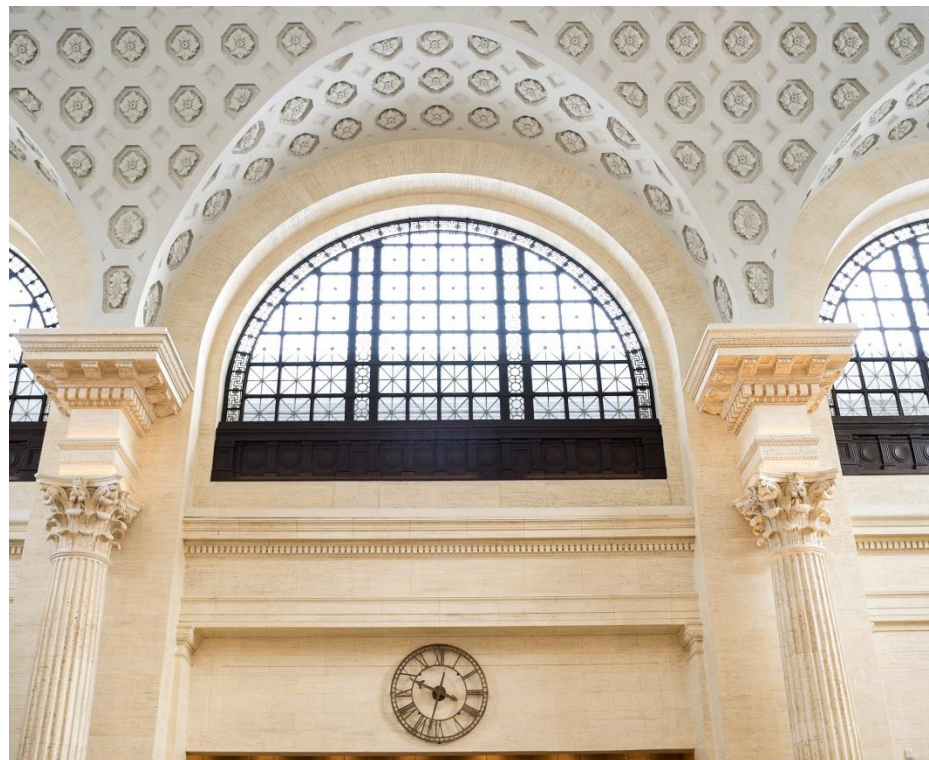
Portée de l'évaluation

L'évaluation a porté sur une période de cinq exercices financiers, de 2019-2020 à 2023-2024. La portée de l'évaluation a été définie sur la base d'un examen des renseignements disponibles, ainsi que de consultations menées auprès de hauts fonctionnaires au sujet des principaux problèmes et de questions d'intérêt.

Étant donné qu'il s'agit de la première évaluation des énoncés concernant la Charte, la mise en œuvre de cette nouvelle exigence législative a été examinée afin de fournir des conclusions fondées sur des données probantes sur l'expérience à ce jour relativement au dépôt d'énoncés concernant la Charte pour chaque projet de loi du gouvernement, y compris les succès et les contestations. À ce titre, l'évaluation a examiné les éléments suivants :

- La pertinence des énoncés concernant la Charte, en particulier l'éventail des besoins auxquels ils sont censés répondre.
- La façon dont les énoncés concernant la Charte ont été mis en œuvre (p. ex. rôles et responsabilités, processus, collaborations, etc.).
- L'efficacité et l'efficience liées à l'atteinte des résultats de manière efficiente.

Étant donné que la Section des droits de la personne (SDP) du ministère de la Justice dirige l'élaboration des énoncés concernant la Charte, les activités entreprises par ce groupe ont été au centre de l'évaluation. Le travail et la contribution d'autres groupes au sein du Ministère, tels que la Direction des services législatifs ou les Services juridiques ministériels, ont également été pris en considération.



APPROCHE D'ÉVALUATION

Approche

L'évaluation a été conçue pour recueillir de l'information quantitative et qualitative permettant une évaluation complète du processus utilisé pour rédiger et coordonner les énoncés concernant la Charte, ainsi que de l'information sur la manière dont ils sont utilisés dans le cadre du débat public et parlementaire sur les initiatives législatives fédérales. Les considérations relatives à l'analyse comparative entre les sexes (ACS) plus ont également été incluses dans la conception de l'évaluation.

Méthodes

Les méthodes suivantes ont été utilisées pour répondre aux questions d'évaluation :

- Examen des documents
- Analyse des données administratives
- Analyse du contenu du Hansard parlementaire
- Entrevues auprès d'intervenants internes et externes (n = 33)
- Sondage auprès de non-parlementaires (n = 111, taux de réponse de 18 %)
- Études de cas sur trois projets de loi :
 1. Aide médicale à mourir (C-14, C-7, C-39)
 2. Isolement préventif (C-83)
 3. Modifications à la *Loi sur la radiodiffusion* (C-10, C-11)



Se reporter à l'annexe A pour obtenir de plus amples renseignements sur la méthodologie.



Questions d'évaluation

Pertinence

1. À quels besoins continus les énoncés concernant la Charte répondent-ils?
2. Comment l'élaboration des énoncés concernant la Charte s'harmonise-t-elle avec les priorités du gouvernement et des ministères?

Conception et exécution

3. Dans quelle mesure la conception et l'exécution des énoncés concernant la Charte fonctionnent-elles efficacement?

Efficacité

4. Dans quelle mesure les énoncés concernant la Charte ont-ils contribué à l'ouverture et à la transparence de la manière dont la disposition législative proposée par le gouvernement met en jeu les droits et les libertés?
5. Dans quelle mesure les énoncés concernant la Charte ont-ils augmenté la capacité des parlementaires à prendre en compte les effets potentiels de la Charte lors des débats sur les projets de loi du gouvernement?
6. Dans quelle mesure les énoncés concernant la Charte ont-ils favorisé une plus sensibilisation aux droits de la personne à toutes les étapes du processus d'élaboration des politiques?

Efficience

7. Dans quelle mesure le ministère de la Justice a-t-il élaboré les énoncés concernant la Charte de manière efficiente? Y a-t-il des solutions de rechange qui amélioreraient l'efficience?

APERÇU • ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Conformément à la *Loi sur le ministère de la Justice*, le ministère est chargé de déposer un énoncé concernant la Charte pour chaque projet de loi du gouvernement présenté au Parlement. Depuis l'entrée en vigueur de cette exigence législative en décembre 2019, plus de 110 énoncés concernant la Charte ont été déposés, lesquels visent à cerner les effets potentiels qu'un projet de loi pourrait avoir sur les droits et libertés garantis par la Charte.

Aperçu des énoncés concernant la Charte

Ce que sont les énoncés concernant la Charte

Les énoncés concernant la Charte sont de courts documents qui décrivent, de façon informelle et dans un langage accessible, les effets potentiels d'un projet de loi sur les droits et libertés inclus dans la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte). **Ils visent à éclairer le débat parlementaire et public sur un projet de loi, en expliquant comment certains droits et libertés garantis par la Charte peuvent être en jeu**, y compris la possibilité qu'un projet de loi puisse limiter ces droits et libertés d'une manière dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Ce que les énoncés concernant la Charte ne sont pas

Bien que les énoncés concernant la Charte fournissent des renseignements juridiques, **ils ne constituent pas des avis juridiques sur la constitutionnalité d'un projet de loi**. À ce titre, ils ne fournissent pas une évaluation des risques juridiques des dispositions législatives proposées. Ils décrivent plutôt les considérations clés qui soutiennent la constitutionnalité d'un projet de loi, reconnaissant que les tribunaux ont le dernier mot sur la constitutionnalité de toute disposition législative.

Chaque énoncé concernant la Charte est fondé sur les dispositions d'un projet de loi au moment où il est présenté au Parlement. Bien que des amendements puissent être apportés à un projet de loi, **les énoncés concernant la Charte n'ont pas à être mis à jour**.

En 2016, le gouvernement fédéral a commencé à déposer des énoncés concernant la Charte sur une base volontaire. La *Loi sur le ministère de la Justice* a été modifiée et l'obligation de déposer ces énoncés est entrée en vigueur en décembre 2019.

En octobre 2023, 140 énoncés concernant la Charte avaient été déposés au Parlement, dont 26 ont été publiés sur une base volontaire (avant décembre 2019).

Loi sur le ministère de la Justice (L.R.C. (1985), ch. J-2)



Énoncés concernant la Charte

4.2(1) Pour chaque projet ou proposition de loi déposé ou présenté à l'une ou l'autre des chambres du Parlement par un ministre fédéral ou tout autre représentant du gouvernement, le ministre fait déposer, devant la chambre où le projet ou proposition de loi a pris naissance, un énoncé qui indique les effets possibles du projet ou de la proposition de loi sur les droits et libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*.



Énoncés concernant la Charte dans le cadre du processus parlementaire

La Loi sur le ministère de la Justice fournit des indications limitées sur ce que doivent contenir les énoncés concernant la Charte ou sur le moment où ils doivent être déposés au Parlement. Essentiellement, ils doivent être rédigés et déposés d'une manière conforme à leur objet, qui est « *d'informer les membres du Sénat, les députés de la Chambre des communes ainsi que le public* » des répercussions possibles d'un projet de loi sur les droits et libertés garantis par la Charte.

 C'est pourquoi le Ministère s'est fixé comme objectif opérationnel de préparer un projet d'énoncé concernant la Charte pour que le ministre de la Justice puisse l'examiner au moment où le projet de loi connexe sera déposé au Parlement pour la première lecture.

 **L'Unité des affaires du Cabinet et parlementaires (UACP) du ministère de la Justice aide le ministre à le faire déposer au Parlement vers le début du processus de deuxième lecture.**

 Après les exposés introductifs et le débat sur la portée et le principe généraux du projet de loi, si celui-ci franchit l'étape de la deuxième lecture, il sera renvoyé à des comités parlementaires pour y être étudié, débattu et possiblement amendé.



L'achèvement de la troisième lecture marque la fin du processus dans l'une des chambres du Parlement (Chambre des communes ou Sénat) et le début du même processus dans l'autre chambre.

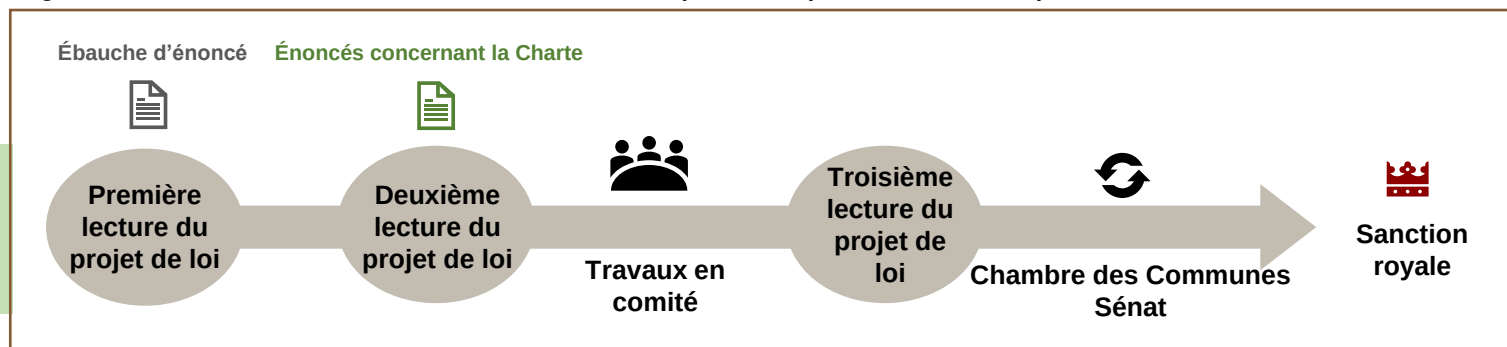


Une fois les trois lectures terminées dans les deux chambres, le projet de loi est soumis à la gouverneure générale pour la sanction royale.

Bien que le processus parlementaire soit quelque peu linéaire, il peut en fait prendre diverses formes et se dérouler de bien des façons. Avec le consentement des députés, un projet de loi peut franchir les trois lectures dans les deux chambres en un ou deux jours, ce qui revient essentiellement à faire abstraction des délibérations des comités parlementaires. À l'autre extrémité du spectre, un projet de loi peut prendre des mois pour compléter le processus dans les deux chambres, en raison de sa complexité, de l'approche adoptée par les comités parlementaires, ou de l'horaire du Parlement dans son ensemble. Certains projets de loi finissent par être abandonnés, tandis que d'autres, ainsi que l'ébauche de l'énoncé concernant la Charte, ne seront même pas déposés en première lecture.

Pour s'acquitter de son obligation législative de déposer des énoncés concernant la Charte, **le Ministère doit donc s'adapter et réagir à cet éventail de scénarios.**

Figure 1 : Énoncés concernant la Charte dans le cadre du processus parlementaire d'adoption de nouvelles lois

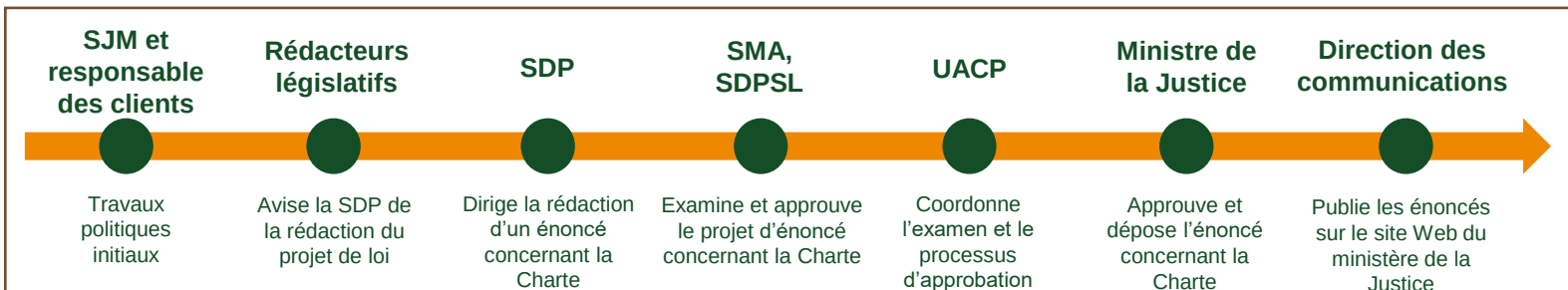


Processus d'élaboration des énoncés concernant la Charte

Comme l'illustre la figure 2, plusieurs intervenants contribuent à l'élaboration des énoncés concernant la Charte. Voici une brève description de leurs rôles clés dans le processus.

- **Services juridiques ministériels (SJM) et responsable des clients** : Au fur et à mesure qu'ils explorent des options stratégiques qui peuvent nécessiter un travail législatif, les conseillers juridiques des SJM et de leur ministère ou organisme client peuvent communiquer avec la SDP pour obtenir des conseils juridiques ou pour les informer de leur intention de présenter un projet de loi.
- **Rédacteurs législatifs** : Lorsqu'ils amorcent le travail sur un avant-projet de loi, les rédacteurs législatifs informent systématiquement la SDP qu'un nouveau projet de loi est en cours de rédaction, pour lequel la SDP commencera à élaborer un énoncé concernant la Charte.
- **SDP** : Les conseillers juridiques de la SDP, en consultation avec les intervenants concernés, tels que les conseillers juridiques des SJM, entreprennent l'élaboration d'un projet d'énoncé.
- **Sous-ministre adjoint (SMA) du Secteur du droit public et des services législatifs (SDPSL)** : Le SMA du SDPSL examine et approuve le projet d'énoncés concernant la Charte.
- **Unité des affaires du Cabinet et parlementaires (UACP)** : L'UACP du Ministère coordonne l'examen et le processus d'approbation avec le bureau du sous-ministre et le cabinet du ministre.
- **Ministre de la Justice** : Il incombe au ministre de la Justice d'approuver et de déposer la version définitive de l'énoncé concernant la Charte.
- **Direction des communications** : La Direction des communications du ministère de la Justice est chargée de publier rapidement tout nouvel énoncé concernant la Charte sur le [site Web](#) dédié une fois que l'énoncé a été déposé au Parlement.

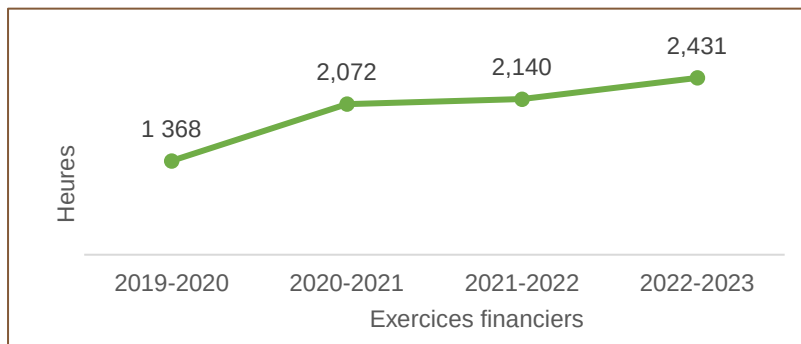
Figure 2 : Étapes clés de l'élaboration des énoncés concernant la Charte



Niveau d'effort

Au cours des quatre premiers exercices financiers de la période visée par l'évaluation (2019-2020 à 2022-2023), **le niveau d'effort associé aux énoncés concernant la Charte a augmenté de façon constante** (voir la figure 3). L'augmentation marquée de 2019-2020 à 2020-2021 reflète la transition vers l'exigence relative aux énoncés concernant la Charte pour chaque projet de loi du gouvernement déposé au Parlement. Le nombre et la complexité des projets de loi ont également une incidence directe sur le niveau d'effort requis par les énoncés concernant la Charte.

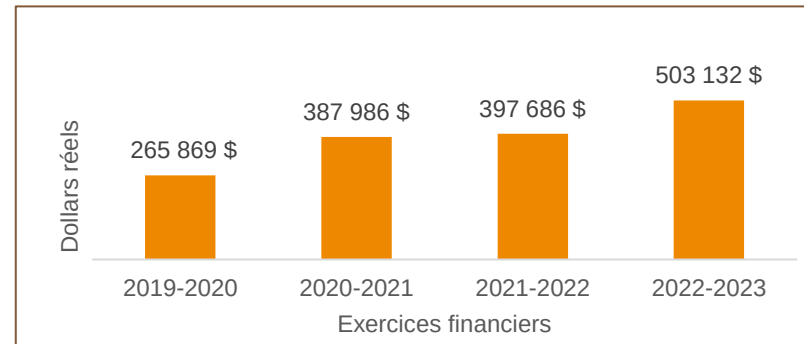
Figure 3 : Nombre d'heures enregistrées, par exercice financier
Source : Système intégré des finances et du matériel (SIFM)/PeopleSoft



Ressources financières

Au cours des quatre mêmes exercices financiers, **le niveau des ressources affectées aux énoncés concernant la Charte a reflété le niveau croissant d'efforts requis pour produire ces énoncés** (voir la figure 4).

Figure 4 : Ressources financières, par exercice financier
Source : SIFM



Les données incluses dans les figures 3 et 4 reflètent le travail de rédaction et de coordination effectué par la SDP, ainsi que le travail entrepris par les rédacteurs législatifs, les jurilinguistes, et les réviseurs juridiques de la Direction des services législatifs (DSL), en plus de l'assistance fournie par la Direction générale des langues officielles (DLO) et la Section du droit constitutionnel, administratif et international (SDCAI). Il convient de noter que 97 % des heures sont associées à la SDP. Les données ne reflètent pas le travail effectué par d'autres groupes au sein du Ministère, tels que les conseillers juridiques des SJM. De plus, les données pour l'exercice financier 2019-2020 commencent en décembre 2019, puisque c'est la date à laquelle les énoncés concernant la Charte sont entrés en vigueur. Puisque seules des données partielles étaient disponibles pour l'exercice financier 2023-2024, cette information n'a pas été prise en compte dans les figures 3 et 4.

PERTINENCE • ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Les énoncés concernant la Charte s'harmonisent avec les priorités du gouvernement fédéral en matière de respect des droits et libertés garantis par la Charte, et assurent une plus grande transparence dans la façon dont les nouvelles lois peuvent toucher ces droits. Bien que l'objet des énoncés concernant la Charte soit assez bien compris, il est nécessaire d'apporter des précisions.

HARMONISATION AVEC LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT

Les énoncés concernant la Charte continuent de refléter la priorité du gouvernement en matière d'ouverture, de transparence et de respect des droits et libertés garantis par la Charte.

Le premier énoncé concernant la Charte déposé au Parlement sur une base volontaire concernait le projet de loi C-14, déposé en avril 2016, qui portait sur le cadre juridique à appliquer à l'aide médicale à mourir (AMM). Dans ce cas particulier, l'énoncé concernant la Charte, appelé « Énoncé des répercussions possibles liées à la Charte », a été inclus dans un [document de référence](#) plus élaboré qui avait été préparé sur cette question délicate.

À la suite de ce premier cas, les énoncés concernant la Charte ont été déposés à la discrétion du gouvernement fédéral et de son ministre de la Justice. **L'objectif fondamental de la modification de la Loi sur le ministère de la Justice était d'éliminer le caractère arbitraire de ce processus**, ajoutant ainsi un élément prévisible au processus législatif où tous les intervenants clés pouvaient supposer qu'une telle analyse serait fournie pour soutenir le débat sur un projet de loi.

Les conclusions de l'évaluation indiquent que **l'amélioration de la façon dont un projet de loi proposé peut faire intervenir les droits et libertés garantis par la Charte demeure une priorité du gouvernement**, car elle permet de mieux faire connaître les droits et libertés garantis par la Charte et de mieux comprendre comment les initiatives gouvernementales peuvent se dérouler conformément à ces droits, y compris dans les cas où ces droits sont restreints à juste titre.

“

« Ces énoncés ne sont pas des avis juridiques; ils décrivent en détail en quoi un projet de loi présenté par le gouvernement touche éventuellement des droits garantis par la Charte. L'énoncé apportera un éclairage sur le processus décisionnel du gouvernement et sur les réflexions qui ont conduit le gouvernement à présenter tel ou tel projet de loi. C'est quelque chose d'inédit, et c'est ce que propose le projet de loi C-51. Dès l'entrée en vigueur de ce dernier, tous les projets de loi d'initiative ministérielle devront s'accompagner d'un énoncé relatif à la Charte. »

– Ministre de la Justice, Débat sur le projet de loi C-51 établissant l'exigence de déposer des énoncés concernant la Charte, juin 2017

LE BESOIN CONTINU D'ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Les énoncés concernant la Charte restent nécessaires pour remplir l'obligation juridique prévue par la Loi sur le ministère de la Justice. Bien que l'objectif de ces énoncés soit assez bien compris, il est nécessaire de préciser davantage leur objet visé.

Comme ils découlent d'une exigence législative, la nécessité des énoncés concernant la Charte est, en un sens, évidente.

La valeur ajoutée des énoncés concernant la Charte

La question plus générale est de savoir si les énoncés concernant la Charte sont nécessaires dans la mesure où ils constituent un ajout précieux au processus législatif. Les conclusions de l'évaluation font état d'opinions divergentes, dont certaines critiquent l'absence d'analyse juridique dans ces énoncés, tandis que d'autres font l'éloge de l'assurance perçue qu'ils fournissent quant à la constitutionnalité d'un projet de loi. En fait, cela dénote une méconnaissance persistante de l'objet visé par ces énoncés, plus de quatre ans après qu'ils sont devenus obligatoires.

Comme il a été mentionné précédemment, les énoncés concernant la Charte doivent « informer » les députés et le public des « effets potentiels du projet de loi » sur les droits et libertés garantis par la Charte. Le fait de s'informer des effets juridiques potentiels d'un projet de loi sans fournir d'avis juridique a créé une certaine confusion et a contribué à l'ambiguïté persistante quant à l'objet de ces énoncés.

Articles 4.1 et 4.2 de la Loi sur le ministère de la Justice

Pour comprendre l'ambiguïté persistante au sujet de l'objet des énoncés concernant la Charte, il est utile de les situer dans le contexte de l'obligation plus générale qui incombe au ministre de la Justice (conformément à l'article 4.2 de la *Loi sur le ministère de la Justice*) d'examiner officiellement tout nouveau projet de loi du gouvernement pour déterminer s'il pourrait être incompatible avec la Charte (conformément à l'article 4.1 de la Loi).

En vertu de l'article 4.1 de la Loi, le Ministre doit procéder à une analyse juridique de tout nouveau projet de loi du gouvernement afin de s'assurer qu'il n'est pas incompatible avec les droits et libertés garantis par la Charte. Ce travail est effectué à l'interne, à la lumière d'un avis juridique, et seulement si une incompatibilité avec la Charte est relevée et que le ministre convient qu'il est tenu de la signaler au Parlement (ce qui ne s'est jamais produit).

Loi sur le ministère de la Justice (L.R.C. (1985), ch. J-2)



4.1(1) [...] le ministre examine [...] les projets ou propositions de loi soumis ou présentés à la Chambre des communes par un ministre fédéral, en vue de vérifier si l'une de leurs dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et fait rapport de toute incompatibilité à la Chambre des communes dans les meilleurs délais possibles.

LE BESOIN CONTINU D'ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Bien qu'ils ne divulguent pas l'avis juridique préparé conformément à l'article 4.1, **les énoncés concernant la Charte articulent les principales considérations qui ont permis au ministre de la Justice de conclure qu'un projet de loi n'est pas incompatible avec la Charte.**

Les intervenants devraient donc utiliser ces énoncés en conséquence, étant entendu qu'ils ne relèveront jamais d'incompatibilité avec la Charte, puisque cela se ferait dans le cadre du processus prévu au paragraphe 4.1(1). Dans le même ordre d'idées, les énoncés concernant la Charte ne *garantissent* pas la constitutionnalité d'un projet de loi, car seuls les tribunaux peuvent trancher cette question.

Clarification de l'objet des énoncés concernant la Charte

À la lumière de ces constatations, bien que la nature générale des énoncés concernant la Charte soit assez bien comprise, il serait dans l'intérêt de tous les intervenants de clarifier davantage leur objectif. Au lieu d'être présentés comme décrivant essentiellement les effets potentiels d'un projet de loi sur les droits et libertés garantis par la Charte, **il semblerait préférable de souligner le fait que ces énoncés présentent également les considérations clés qui soutiennent la position du gouvernement fédéral sur la constitutionnalité d'un projet de loi.**

Cela répondrait aux préoccupations selon lesquelles les énoncés concernant la Charte sont tendancieux envers le gouvernement ou ne tiennent pas compte d'autres points de vue. En matière de droit constitutionnel, il y aura toujours des points de vue différents, et les énoncés concernant la Charte présentent un tel point de vue, soit la position du gouvernement fédéral.



LE BESOIN CONTINU D'ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

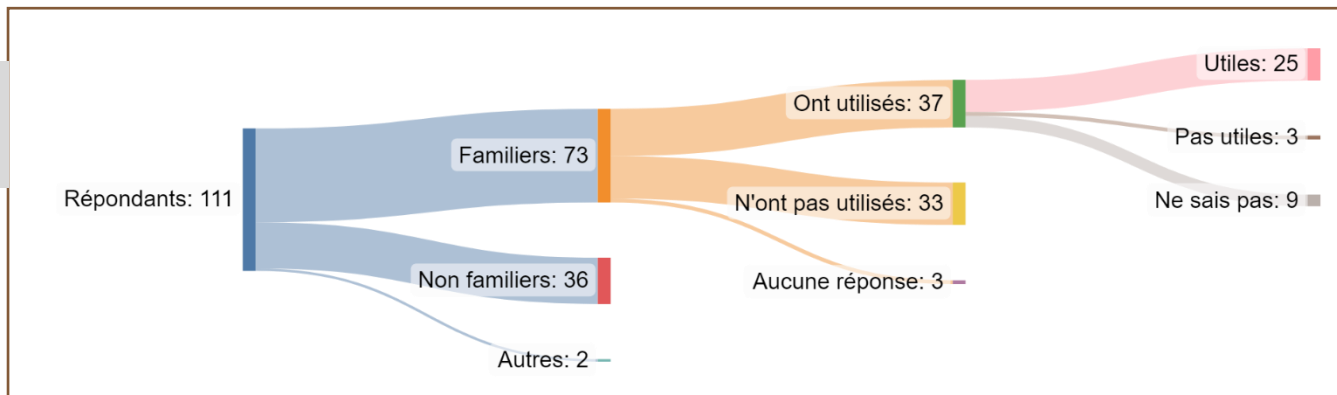
Un créneau dans le processus législatif

Les résultats de l'évaluation indiquent que **les énoncés concernant la Charte ont trouvé un créneau dans le processus législatif**. Un examen du Hansard parlementaire a permis de trouver des références à ces énoncés pendant les travaux parlementaires, en particulier les audiences des comités parlementaires.

En outre, et comme l'illustre la figure 5, le sondage auprès des intervenants non parlementaires qui participent aux comités parlementaires indique que **la majorité des personnes interrogées connaissaient les énoncés concernant la Charte, et la plupart de ceux qui les ont utilisés les ont trouvés utiles** (la plupart des répondants qui ne les ont pas utilisés ont indiqué que leur participation à un comité parlementaire n'avait pas donné lieu à une discussion sur les droits et libertés garantis par la Charte).

Enfin, les conclusions de l'évaluation indiquent que **les tribunaux se tournent également vers les énoncés concernant la Charte pour confirmer comment une disposition législative peut mettre en jeu les droits et libertés garantis par la Charte**. Cela a été particulièrement le cas pour les décisions judiciaires portant sur des dispositions du *Code criminel*. Les tribunaux de tous les niveaux, y compris la Cour suprême du Canada, ont fait référence à ces énoncés d'une manière conforme à leur objectif.

Figure 5 : Mesure dans laquelle les répondants au sondage ont trouvé les énoncés concernant la Charte utiles



CONCEPTION ET EXÉCUTION • ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Le ministère de la Justice a établi des processus et des protocoles efficaces pour soutenir l'élaboration des énoncés concernant la Charte. Le processus parlementaire d'adoption de nouveaux projets de loi peut varier considérablement, ce qui peut avoir une incidence sur la rapidité du dépôt d'un énoncé concernant la Charte. Le contenu des énoncés peut soutenir les analyses comparatives entre les sexes en fournissant des indications sur la façon dont les droits et libertés des Canadiens peuvent être mis en jeu par une initiative législative.

PROCESSUS ET PROTOCOLES

Des processus et des protocoles clairs et efficaces ont été établis pour faciliter la rédaction et la coordination des énoncés concernant la Charte. L'élargissement des documents de référence et des modèles améliorerait davantage ce processus.

Comme l'article 4.2 de la *Loi sur le ministère de la Justice* fournit des indications limitées sur la forme et le contenu des énoncés concernant la Charte, la SDP, en collaboration avec d'autres groupes concernés au sein du Ministère, a progressivement élaboré les processus et les protocoles visant à soutenir une approche cohérente de la rédaction des énoncés concernant la Charte.

Dans le cadre de ce processus, **la SDP a élaboré des modèles, des indications et des documents de référence** qui ont soutenu avec succès les conseillers juridiques affectés à la rédaction de ces énoncés.

En outre, **la SDP a assigné un coordonnateur des énoncés concernant la Charte, qui est soutenu par un parajuriste**; sa responsabilité est de superviser et de faciliter les différentes étapes et les jalons que ces énoncés doivent franchir avec succès avant d'être déposés au Parlement et publiés sur le site Web.

En s'appuyant sur ces réalisations, les constatations de l'évaluation indiquent qu'**il serait utile d'élargir davantage les documents de référence et les modèles** utilisés par les conseillers juridiques qui rédigent les énoncés concernant la Charte. En particulier, divers documents de référence sur les droits et libertés garantis par la Charte sont constamment utilisés pour identifier les droits visés par un projet de loi. On s'attend à ce que l'élargissement de l'éventail des documents de référence et des modèles pouvant être systématiquement utilisés pour élaborer les énoncés ait une incidence directe sur l'efficacité et l'efficience du processus.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Les rôles et responsabilités liés à l'élaboration des énoncés concernant la Charte sont généralement bien définis et compris. Veiller à ce que tous les intervenants clés soient conscients de la contribution qu'ils sont censés apporter requiert une attention constante.

Les constatations de l'évaluation indiquent que les rôles et responsabilités des principaux intervenants liés aux énoncés concernant la Charte sont bien définis et compris. C'est particulièrement le cas pour tous les membres de la SDP et les rédacteurs législatifs de la Direction des services législatifs, qui sont bien conscients de l'exigence de ces énoncés et de la nécessité d'engager le processus le plus rapidement possible.

Là où il reste des défis, c'est au sein des SJM. La mesure selon laquelle les conseillers juridiques travaillant au sein des SJM prennent part aux initiatives législatives est très variable. Il se peut donc que certains conseillers juridiques ne participent jamais à un processus d'énoncé concernant la Charte ou qu'ils le fassent de façon sporadique. Pourtant, les premières indications d'initiatives législatives possibles à la SDP favorisent grandement une planification efficace de ce processus. Lorsque des conseils juridiques sont sollicités tôt auprès de la SDP, cela indique automatiquement la nécessité potentielle d'un énoncé concernant la Charte. Toutefois, lorsqu'aucun avis juridique n'est requis ou demandé, et qu'aucun renseignement n'est communiqué sur une initiative législative émergente, il peut être plus difficile de s'assurer que des ressources sont disponibles lorsque le processus de rédaction est amorcé et que l'énoncé concernant la Charte doit être élaboré.

Il a été suggéré lors des entretiens que des activités de formation et de sensibilisation continues pourraient faire en sorte que les conseillers juridiques des SJM, nouveaux et actuels, connaissent suffisamment le processus, ainsi que leur rôle dans le cadre de ce processus.

DÉLAIS DE PUBLICATION DES ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Le processus législatif utilisé pour l'adoption de nouveaux projets de loi au Parlement varie considérablement, ce qui peut avoir une incidence sur les délais de publication des énoncés concernant la Charte. D'autres facteurs externes à la SDP peuvent également contribuer aux problèmes liés à ces délais.

Expérience à ce jour

Comme il est indiqué dans la description des énoncés concernant la Charte, Justice s'est fixé un objectif opérationnel de déposer des énoncés au moment où le processus de deuxième lecture est amorcé, afin d'éclairer de façon significative le débat qui s'ensuit. Cela est conforme à la pratique en Australie de déposer au Parlement des énoncés de même nature.

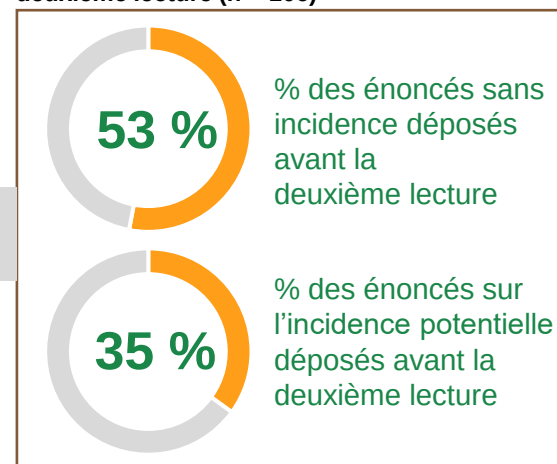
Loi sur la Charte des droits et responsabilités de la personne (Australie) ★



« 28(2) Le député qui dépose un projet de loi devant une chambre du Parlement ou un autre député agissant en son nom fait déposer devant la chambre du Parlement où le projet de loi est déposé, avant de prononcer son discours à l'étape de la deuxième lecture, les éléments compatibles établis en application du paragraphe (1). »

Au cours de la période couverte par l'évaluation, 42 % des énoncés concernant la Charte ont été déposés avant ou le jour où le processus de deuxième lecture a été engagé. Comme l'illustre la figure 6, les énoncés concernant la Charte qui concluent qu'un projet de loi n'a aucune incidence sur les droits et libertés garantis par la Charte ont tendance à être déposés plus rapidement que les énoncés qui indiquent des répercussions possibles. Cela reflète le fait que ce dernier groupe comporte habituellement des initiatives législatives plus complexes.

Figure 6 : Partie des énoncés concernant la Charte déposés avant le début du processus de deuxième lecture (n = 106)



Si on examine les énoncés déposés après le début du processus de deuxième lecture, on constate que le délai médian était de 12 jours.

Principaux facteurs ayant une incidence sur les délais de publication

Un certain nombre de facteurs contribuent aux délais de publication des énoncés concernant la Charte, notamment :

- La complexité du projet de loi connexe.
- La mesure dans laquelle la SDP a été mobilisée en temps opportun.
- La stratégie établie par le Parlement pour adopter le projet de loi, reconnaissant que certains projets de loi franchiront les trois lectures le même jour, tandis que d'autres prendront des mois à être adoptés.
- Le processus de dépôt qui échappe au contrôle du Ministère.

DÉLAIS DE PUBLICATION DES ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Constatations concernant les délais de publication des énoncés concernant la Charte

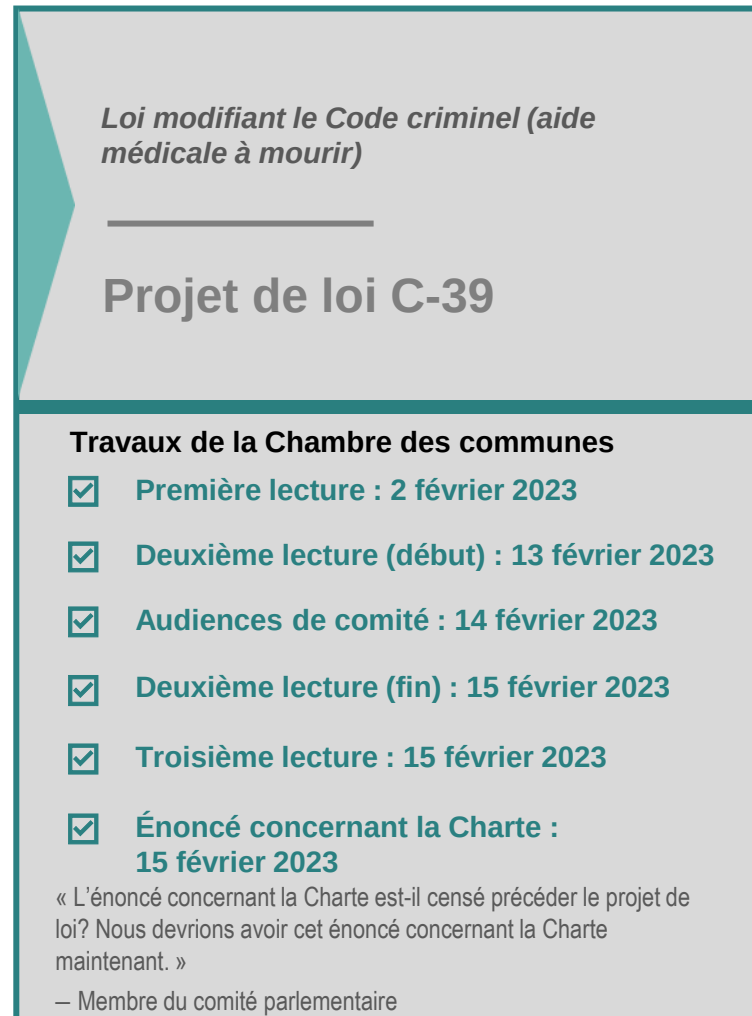
Bien que la majorité des énoncés concernant la Charte aient été déposés après le début du processus de deuxième lecture, les **conclusions de l'évaluation indiquent qu'il n'a pas été déterminé que la rapidité de publication des énoncés concernant la Charte constitue une préoccupation importante.**

Selon le sondage mené auprès d'intervenants non parlementaires, 88 % des répondants qui avaient utilisé les énoncés concernant la Charte et formulé une opinion sur leur délai de publication ont indiqué qu'ils étaient disponibles en temps opportun une partie ou la totalité du temps.

En ce qui concerne les parlementaires, l'analyse de leur travail (telle qu'elle est consignée dans le Hansard du Parlement) indique que les préoccupations exprimées dans les deux chambres du Parlement ou pendant les travaux parlementaires avaient tendance à porter sur d'autres aspects du processus d'énoncés concernant la Charte, comme la question de savoir s'ils devraient être mis à jour à la suite des modifications proposées au projet de loi, ou le niveau d'analyse contenu dans ces énoncés.

Cela ne veut pas dire que la question du délai de publication d'un énoncé concernant la Charte n'a pas été soulevée au cours des débats parlementaires. Le processus entourant le projet de loi C-39 sur l'AMM illustre bien les défis qui peuvent surgir lorsque l'on harmonise un énoncé concernant la Charte avec le processus parlementaire (voir figure 7). Dans ce cas, les travaux des comités parlementaires de la Chambre des communes se limitaient à une séance tenue dans la soirée du 14 février 2023, soit le lendemain du début du processus de deuxième lecture. Le projet de loi a franchi les étapes de la deuxième et de la troisième lecture le lendemain, soit le 15 février 2023, et l'énoncé concernant la Charte a été produit le même jour. Par conséquent, l'énoncé était essentiellement établi pour les travaux du Sénat, qui ont débuté le 16 février et se sont terminés le 9 mars 2023, mais il n'a pas servi de base aux travaux du comité de la Chambre des communes.

Figure 7 : Principaux jalons du projet de loi C-39



ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES PLUS

Bien qu'aucune ACS Plus ne soit effectuée lors de l'élaboration des énoncés concernant la Charte, l'évaluation précédente effectuée dans le cadre du processus d'élaboration des politiques est prise en compte.

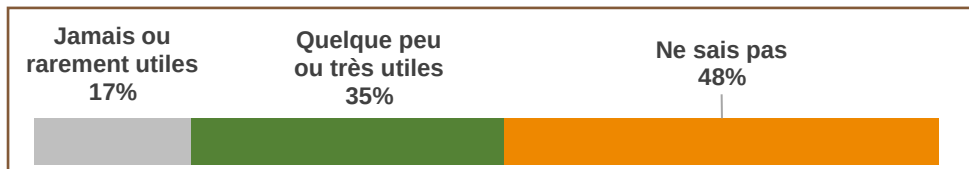
Les conclusions de l'évaluation confirment que le ministère de la Justice n'entreprend pas une ACS Plus lorsqu'il élabore des énoncés concernant la Charte. Toutefois, les conseillers juridiques de la SDP peuvent examiner l'ACS Plus qui a été entreprise dans le cadre du processus d'élaboration des politiques ayant mené au mémoire au cabinet applicable (qui est une analyse obligatoire). Comme cette analyse met l'accent sur la façon dont différents groupes de Canadiens pourraient être touchés par un nouveau projet de loi, elle peut fournir, à son tour, des indications sur les groupes de Canadiens qui pourraient voir leurs droits et libertés mis en cause par le projet de loi proposé.

Certains intervenants consultés ont suggéré qu'il serait utile que les énoncés concernant la Charte établissent plus facilement un lien entre l'information qu'ils contiennent et les considérations relatives à l'ACS Plus, le cas échéant.

Enfin, 35 % des répondants au sondage auprès des intervenants non parlementaires ont indiqué que les énoncés concernant la Charte avaient été quelque peu ou très utiles pour cerner les répercussions potentielles de l'ACS Plus sur les projets de loi du gouvernement (voir la figure 8).

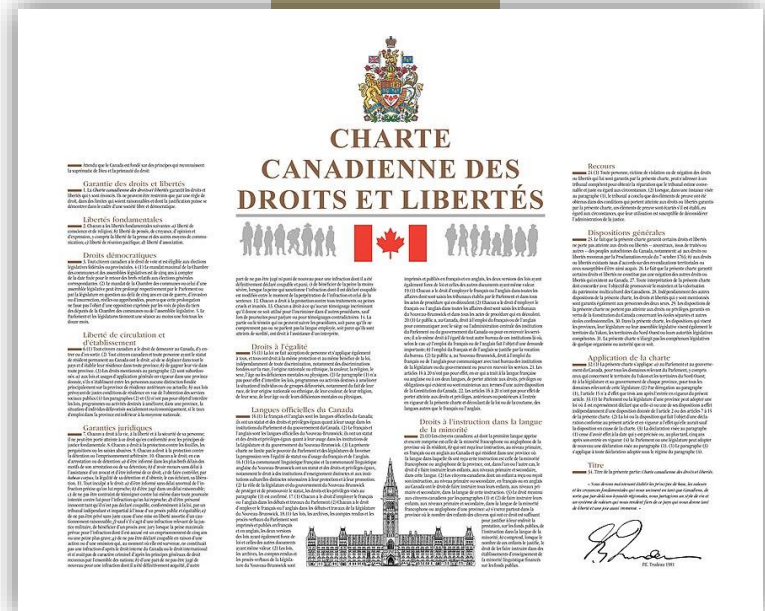
Figure 8 : Dans quelle mesure les énoncés concernant la Charte sont-ils utiles pour déterminer les répercussions potentielles des projets de loi du gouvernement sur l'ACS Plus ?

Source : Sondage auprès des intervenants non parlementaires (n = 75)



I'ACSPLUS

ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES PLUS



EFFICACITÉ • ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Les énoncés concernant la Charte sont devenus une composante établie du processus législatif fédéral. Ils sont utilisés par les députés, les intervenants non parlementaires et les tribunaux. Ils éclairent le processus législatif et sensibilisent aux droits et libertés garantis par la Charte. Une meilleure connaissance des énoncés concernant la Charte permettrait d'améliorer leur contribution et leur utilisation.

UTILISATION DES ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Les énoncés concernant la Charte ont été établis comme une composante du processus législatif parlementaire. Ils servent également de documents de référence pour les intervenants et les tribunaux. Toutefois, l'étendue de leur utilisation est inconnue.

Il y a des limites à la mesure de l'utilisation des énoncés concernant la Charte. En particulier, ils peuvent être consultés par un large éventail d'intervenants qui ne les mentionnent pas directement dans leurs documents écrits ou lorsqu'ils témoignent devant un comité parlementaire. Tout en gardant ces limites à l'esprit, **il est prouvé que ces énoncés sont utilisés de diverses façons.**

Qui utilise les énoncés concernant la Charte?

Comme ils sont censés éclairer les délibérations parlementaires relatives aux projets de loi, les énoncés concernant la Charte sont principalement destinés aux députés et aux intervenants non parlementaires qui participent à ce processus.

Les résultats de l'évaluation indiquent que ces **intervenants parlementaires et non parlementaires utilisent les énoncés concernant la Charte, même s'ils y font rarement directement référence pendant les débats ou les comités parlementaires.** L'analyse du Hansard parlementaire concernant 45 projets de loi du gouvernement déposés au Parlement entre décembre 2015 et septembre 2023 indique que :

- 64 % de ces projets de loi comportaient cinq mentions ou moins d'énoncés concernant la Charte dans leurs discours et leurs débats connexes à la Chambre des communes et au Sénat.
- 85 % des mentions des énoncés concernant la Charte provenaient de députés.

- 10 % des mentions provenaient de représentants de ministères et d'organismes fédéraux comparissant devant des comités parlementaires.
- 5 % des mentions provenaient d'intervenants non parlementaires qui se sont présentés devant des comités parlementaires.

Fait intéressant, comme l'illustre la figure 5 (page 17), environ la moitié des répondants au sondage auprès d'intervenants non parlementaires qui connaissaient bien les énoncés concernant la Charte les ont utilisés, sans nécessairement y faire directement référence.

Les tribunaux, à tous les niveaux, y compris la Cour suprême du Canada, se servent également des énoncés concernant la Charte, principalement pour décrire comment les nouvelles dispositions mettent en jeu les droits et libertés garantis par la Charte.

Enfin, il existe un large éventail d'autres utilisateurs qui consultent le site Web où tous les énoncés concernant la Charte sont mis à la disposition des intéressés. **Entre décembre 2020 et août 2023, plus d'un million de visites ont été enregistrées sur ce site Web,** avec une moyenne annuelle de plus de 300 000 visiteurs uniques.

En moyenne, plus de 300 000 visiteurs uniques consultent chaque année le site Web des énoncés concernant la Charte, dont la grande majorité ne fait pas partie du gouvernement.

UTILISATION DES ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Comment les énoncés concernant la Charte sont-ils utilisés au Parlement?

Comme il a été mentionné précédemment, ce sont les députés qui font le plus souvent directement référence aux énoncés concernant la Charte dans leurs discours ou lors des audiences des comités parlementaires. En raison de la nature des débats parlementaires, **les commentaires formulés au sujet des énoncés concernant la Charte ont tendance à être divisés selon des lignes partisans**, les partis de l'opposition remettant en question ces énoncés, et le parti au pouvoir les soutenant.

Au cours de la période visée par l'évaluation, les modifications proposées à la *Loi sur la radiodiffusion* concernant les plateformes de diffusion en continu et les initiatives législatives concernant l'AMM ont déclenché plus de la moitié de toutes les références aux énoncés concernant la Charte dans le Hansard parlementaire.

Dans le cas des modifications apportées à la *Loi sur la radiodiffusion*, la question de savoir **si les énoncés concernant la Charte doivent être mis à jour est devenue un point central du débat**. À la suite d'un amendement proposé au projet de loi (projet de loi C-10), les partis de l'opposition ont insisté pour que l'énoncé concernant la Charte soit mis à jour. En fin de compte, le gouvernement fédéral a déposé un « document explicatif » qui contenait d'autres détails sur l'analyse contenue dans l'énoncé concernant la Charte initial. De plus, le ministre de la Justice et le sous-ministre de la Justice ont accepté de comparaître devant le comité parlementaire pour discuter de l'énoncé concernant la Charte et de son document explicatif.

La publication d'un document explicatif ou la comparution du ministre avec le sous-ministre pour discuter d'un énoncé concernant la Charte se sont révélées constituer des cas exceptionnels.

Dans le cas de l'AMM, l'énoncé concernant la Charte préparé pour le projet de loi C-7 a été particulièrement utilisé lors des discussions parlementaires sur l'exclusion proposée dans le projet de loi des personnes dont la seule condition médicale était une maladie mentale. Qu'il y ait eu ou non accord avec l'analyse présentée, **il y a des éléments probants qui indiquent que l'énoncé a directement influencé ces discussions**. Lorsque le gouvernement a décidé d'étendre cette exclusion au moyen du projet de loi C-39, l'absence d'un énoncé concernant la Charte pendant les audiences parlementaires a été soulignée (voir la figure 7, à la page 21).

Pour ce qui est des débats sur d'autres projets de loi, les références aux énoncés concernant la Charte ont eu tendance à être de nature descriptive, se référant essentiellement à ces documents pour noter qu'un projet de loi pourrait mettre en cause un droit ou une liberté qui sont garantis par la Charte et, dans certains cas, pour remettre en question l'analyse qu'ils contiennent.

“

« [...] des experts juridiques vont dire que l'énoncé ne permet pas de dire clairement si le projet de loi respecte totalement les principes de la Charte, et c'est le cas de tous ces énoncés. Il y aura toujours des avis juridiques divergents, selon le poids qu'un juriste, un observateur ou un avocat accordera à un facteur en particulier. Je laisse le soin aux avocats, aux juristes et aux autres experts de soupeser leurs arguments dans la sphère publique. »

— Ministre de la Justice, Débat sur le projet de loi C-10 modifiant la *Loi sur la radiodiffusion*, mai 2021

UTILISATION DES ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Autres utilisations des énoncés concernant la Charte

Même s'ils y font rarement référence directement, **les intervenants non parlementaires utilisent les énoncés concernant la Charte pour leur propre analyse interne.** Comme l'illustre la figure 9, les répondants qui ont utilisé ces énoncés les ont trouvés généralement utiles pour déterminer quelles dispositions d'un projet de loi pourraient mettre en jeu les droits et libertés garantis par la Charte, l'incidence potentielle qui pourrait en découler, et les considérations qui sous-tendent la position du gouvernement selon laquelle le projet de loi proposé n'est pas incompatible avec ces droits.

Dans le même ordre d'idées, les représentants du ministère de la Justice qui ont été consultés ont indiqué que **les énoncés concernant la Charte sont utilisés pour les processus internes**, comme l'élaboration de notes d'information, la préparation de comparutions devant des comités parlementaires, la réponse aux questions posées par les ministères et organismes clients.

Un examen des décisions judiciaires publiées entre 2019 et 2023 a permis de relever 23 cas où des énoncés concernant la Charte ont été cités. **Les tribunaux ont largement utilisé les énoncés applicables à titre de référence pour décrire comment les nouvelles dispositions du Code criminel mettent en jeu les droits et libertés garantis par la Charte.** Les tribunaux ont pris soin de ne pas assimiler ces énoncés à l'intention ultime du législateur, reconnaissant qu'ils sont plutôt fournis pour éclairer le débat législatif, et que les nouvelles dispositions peuvent varier du projet de loi initial sur lequel l'énoncé est basé.

Enfin, **les énoncés concernant la Charte se retrouvent dans des publications évaluées par des pairs et dans la littérature grise** traitant des droits et libertés garantis par la Charte. Là encore, ils sont utilisés soit de manière descriptive, soit leur contenu est remis en question par des auteurs qui proposent des points de vue divergents.

Figure 9 : Parmi les répondants qui ont utilisé les énoncés concernant la Charte, les pourcentages suivants les ont jugés utiles :
Source : Sondage auprès des intervenants non parlementaires (n = 37)



CONTRIBUTION À L'OUVERTURE ET À LA TRANSPARENCE

Les énoncés concernant la Charte contribuent à l'ouverture et à la transparence du processus législatif en facilitant le débat sur les initiatives législatives proposées. La sensibilisation à ces énoncés permettrait d'améliorer leur contribution.

Aucune incidence sans connaissance

Les conclusions de l'évaluation confirment que les énoncés concernant la Charte sont devenus une composante établie du processus législatif fédéral. Les parlementaires y ont fait référence, et la plupart des intervenants non parlementaires qui étaient au courant de ces énoncés et qui les ont utilisés les ont trouvés utiles.

Bien que les statistiques sur le site Web des énoncés concernant la Charte indiquent un assez grand trafic continu, **les conclusions de l'évaluation indiquent qu'il serait avantageux de déployer des efforts plus soutenus pour faire connaître ces énoncés.** Comme indiqué lors des entretiens, le ministère de la Justice avait l'habitude d'informer le public de manière plus proactive sur les nouveaux énoncés concernant la Charte, par exemple en publiant des messages sur les médias sociaux. Au moment de l'évaluation, aucun effort de ce genre n'était en place. Il n'est pas suffisant d'attendre des intervenants, en particulier ceux qui ne font pas partie du Parlement, qu'ils suivent les activités au Parlement ou qu'ils consultent systématiquement le site Web dédié.

Structure et format actuels

Divers points de vue ont été exprimés quant à la mesure dans laquelle la structure et le format actuels des énoncés concernant la Charte favorisent la réalisation de l'objectif. Bien que certains intervenants soient satisfaits de l'approche actuelle, d'autres réclament des analyses plus détaillées.

Un examen plus approfondi des points de vue exprimés indique qu'ils sont en grande partie modelés par les attentes initiales associées à ces documents. Pour ceux qui cherchent à obtenir un avis juridique officiel, avec des évaluations des risques juridiques, la structure et le format actuels sont nécessairement insuffisants. Quant à ceux qui veulent mieux comprendre comment les droits et libertés garantis par la Charte sont en jeu dans un projet de loi et quels facteurs clés ont été utilisés par le gouvernement fédéral pour conclure qu'un projet de loi n'est pas incompatible avec la Charte, la structure et le format actuels tendent à être satisfaisants.

Ainsi, les constatations de l'évaluation indiquent qu'en clarifiant davantage l'objet des énoncés concernant la Charte, on contribuera à gérer les attentes relatives à leur structure et à leur format.

Les énoncés concernant la Charte devraient-ils être mis à jour?

Comme il a été mentionné précédemment, une grande partie des débats parlementaires sur les énoncés concernant la Charte portait sur la question de savoir s'ils devaient être mis à jour lorsque des modifications importantes sont apportées à un projet de loi. Bien que les énoncés concernant la Charte qui reflètent constamment le contenu d'un projet de loi, y compris ses amendements, puissent faire l'objet de débats parlementaires, cela ne relève pas du mandat du Ministère.

Les amendements proposés par le Parlement relèvent de la responsabilité du Parlement. Si on souhaite obtenir des informations supplémentaires concernant les effets potentiels des amendements, elles sont disponibles par l'intermédiaire des ressources parlementaires (p. ex. les auxiliaires juridiques). En fin de compte, le mandat du ministère de la Justice n'est pas de fournir un soutien juridique au Parlement, y compris aux comités parlementaires, mais de soutenir le ministre au sein du gouvernement du Canada.

CONTRIBUTION À L'OUVERTURE ET À LA TRANSPARENCE

Les énoncés concernant la Charte éclairent-ils le débat parlementaire et public?

Comme il a été mentionné lors des entrevues, les énoncés concernant la Charte sont liés à un processus parlementaire complexe, difficilement prévisible et enraciné dans des lignes partisans.

Bien que les éléments probants confirment que les énoncés concernant la Charte éclairent une partie de ce débat, leur incidence ne peut être évaluée que dans ce contexte plus large où certains intervenants remettent systématiquement en question ces énoncés, alors que d'autres les soutiennent de façon systématique. **Autrement dit, il est difficile d'obtenir des points de vue qui ne sont pas du tout liés à des intérêts particuliers lorsqu'il s'agit d'évaluer la contribution des énoncés concernant la Charte.**

Toutefois, en fin de compte, en l'absence de l'exigence relative aux énoncés concernant la Charte, **les intervenants n'auraient aucun autre moyen d'être systématiquement informés des considérations clés qui ont permis au ministre de la Justice de décider qu'un projet de loi n'est pas incompatible avec la Charte.**

L'élimination de l'exigence relative à ces énoncés ne laisserait que l'obligation prévue à l'article 4.1 de la *Loi sur le ministère de la Justice* d'examiner tout nouveau projet de loi pour déterminer s'il est incompatible avec la Charte, un processus purement interne et protégé par le secret professionnel de l'avocat.



EFFICIENCE • ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE

Le ministère de la Justice a établi un cadre opérationnel efficient pour soutenir l'élaboration des énoncés concernant la Charte. Toutefois, comme aucune ressource financière supplémentaire n'a été allouée pour soutenir ce travail, il est nécessaire de surveiller la demande que ce travail impose à la SDP pour s'assurer que les énoncés concernant la Charte continuent d'être fournis d'une manière conforme à leur objet.

EFFICIENCE DU PROCESSUS

Justice a mis en place un processus efficient pour soutenir l'élaboration des énoncés concernant la Charte. Bien qu'aucune ressource supplémentaire n'ait été allouée à ce processus, le Ministère a réussi à répondre à la demande imposée par cette exigence.

Processus et protocoles en place

Comme mentionné précédemment, **le ministère de la Justice a progressivement mis en place un processus efficient pour soutenir la mise en œuvre de l'exigence législative applicable aux énoncés concernant la Charte**. Au moment de l'évaluation, le Ministère avait élaboré avec succès plus de 140 énoncés concernant la Charte préparés par les conseillers juridiques de la SDP, avec le soutien d'une équipe de coordination dédiée et d'autres groupes au sein du Ministère.

Il est particulièrement important que la SDP soit systématiquement informée de toute nouvelle initiative législative pour veiller à ce que des ressources soient disponibles aux fins de l'élaboration de ces énoncés. Comme il a été noté au cours des entretiens, ce travail ne représente qu'une partie du mandat de la SDP, qui doit fournir en permanence des conseils juridiques sur les questions liées à la Charte.

Les résultats de l'évaluation indiquent que les communications actuelles entre les rédacteurs législatifs et la SDP fonctionnent bien et contribuent grandement à l'efficacité du processus.

S'assurer que les conseillers juridiques de tous les SJM sont également conscients de la nécessité de faire participer la SDP dès le début de toute nouvelle initiative législative est un aspect qui pourrait être renforcé.

Ressources financières

Les figures 3 et 4 (page 12) confirment que le niveau d'effort consacré aux énoncés concernant la Charte a augmenté de façon constante au cours des quatre premières années de la période d'évaluation. Pourtant, **aucune nouvelle ressource n'a été allouée au Ministère pour soutenir ce processus**. Puisque la SDP est en grande partie responsable de l'élaboration de ces énoncés, la Section a dû réaffecter des ressources pour ce travail.

Au cours des entrevues, il a été noté que la SDP, qui fait déjà face à une forte demande pour ses services, subit parfois des pressions considérables pour s'assurer que les énoncés concernant la Charte sont prêts en temps opportun pour le ministre.

Bien que l'expérience acquise à ce jour ait permis au Ministère d'améliorer ses processus, **un suivi continu fournirait les informations nécessaires pour faire en sorte que le Ministère dispose des ressources requises afin de préparer les énoncés concernant la Charte en temps opportun, afin qu'ils puissent continuer à servir leur objet visé.**

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS • ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE



CONCLUSIONS

Comme l'exige la *Loi sur le ministère de la Justice*, les énoncés concernant la Charte sont devenus une composante courante du processus législatif fédéral. Le Ministère a soutenu le ministre de la Justice afin qu'il puisse s'acquitter avec succès de son obligation juridique.

L'expérience acquise jusqu'à maintenant avec les énoncés concernant la Charte indique qu'il existe encore une certaine ambiguïté quant à la nature exacte de ces documents. Bien qu'ils ne constituent pas des avis juridiques, ils décrivent néanmoins les considérations juridiques concernant la façon dont un projet de loi peut mettre en jeu les droits et libertés garantis par la Charte, ainsi que les considérations clés qui soutiennent leur constitutionnalité. Dans ce contexte, l'évaluation fait ressortir la nécessité de clarifier davantage l'objet visé par les énoncés concernant la Charte.

Le Ministère a mis en place un processus efficace pour élaborer les énoncés concernant la Charte. L'élargissement des documents de référence et des modèles disponibles pour ceux qui les préparent favorisera davantage l'efficacité du processus.

D'autres groupes du Ministère, notamment les SJM, jouent un rôle important en soutenant le travail de la SDP dans la rédaction des énoncés concernant la Charte. Le fait de disposer de conseillers juridiques au sein des SJM permet de maintenir un niveau élevé de connaissance et de compréhension de l'exigence relative aux énoncés concernant la Charte, et leur rôle dans le processus de rédaction est essentiel pour remplir cette obligation.

Bien qu'ils puissent se retrouver au centre des débats parlementaires, les énoncés concernant la Charte ont ajouté de nouvelles considérations qui ont contribué à éclairer les discussions sur les droits et libertés garantis par la Charte et leurs effets potentiels. Les intervenants non parlementaires se sont également appuyés sur ces énoncés pour éclairer leur travail, et les tribunaux en ont tenu compte dans l'examen de nouvelles dispositions législatives.

Comme des efforts considérables sont consacrés à ces énoncés concernant la Charte, des efforts continus sont nécessaires pour veiller à ce que les intervenants soient au courant de ces énoncés pour tous les nouveaux projets de loi, et à ce que ces énoncés soient utilisés conformément à leur objectif visé.

RECOMMANDATIONS

Sur la base des résultats décrits dans le rapport, les recommandations suivantes sont formulées :

1. Le Secteur du droit public et des services législatifs, en consultation avec les parties concernées, devrait préciser qu'en plus de leur objectif principal qui consiste à présenter les effets possibles des projets de loi du gouvernement sur les droits et libertés garantis par la Charte, les énoncés concernant la Charte décrivent également les considérations clés qui soutiennent la position du gouvernement fédéral sur la constitutionnalité d'un projet de loi proposé.
2. La Section des droits de la personne devrait élargir la gamme de documents de référence et de modèles disponibles pour soutenir l'élaboration efficace et cohérente de nouveaux énoncés concernant la Charte.
3. Le Secteur du droit public et des services législatifs, en consultation avec les parties concernées, devrait prendre des mesures pour accroître la connaissance et la compréhension des conseillers juridiques des SJM à l'égard de l'exigence d'un énoncé concernant la Charte et de son rôle dans le processus de rédaction.
4. Le Secteur du droit public et des services législatifs, en consultation avec les parties concernées, devrait trouver des moyens de sensibiliser davantage les intervenants externes aux énoncés concernant la Charte associés aux nouveaux projets de loi.

ANNEXES • ÉNONCÉS CONCERNANT LA CHARTE



ANNEXE A – MÉTHODOLOGIE

Les questions d'évaluation identifiées aux fins de la présente évaluation ont été traitées au moyen des six méthodes suivantes.

Examen de la documentation



L'examen de la documentation a porté à la fois sur des documents internes du ministère de la Justice, comme le Profil d'information sur le rendement pour les services consultatifs, et sur des documents produits par la SDP pour soutenir l'élaboration des énoncés concernant la Charte, ainsi que sur d'autres sources pertinentes, comme des publications évaluées par des pairs et de la littérature grise traitant des énoncés concernant la Charte. Cette tâche comprenait également un examen des décisions des tribunaux qui renvoyaient aux énoncés concernant la Charte. Une analyse thématique a été réalisée pour résumer les constatations pertinentes.

Examen des données administratives



L'examen des données administratives comprenait des données obtenues du Système d'analyse des activités du Ministère (Explore). Les données ont été extraites de l'entrepôt de données d'Explore via Tableau, qui comprend des données provenant d'iCase, de LEX, du Système intégré des finances et du matériel (SIFM), et du Système de gestion des ressources humaines (SGRH). Les données d'iCase et de LEX ont été extraites en septembre 2023. D'autres données administratives comprenaient le suivi de l'énoncé concernant la Charte dans Excel utilisé par la SDP, l'analyse du site Web du Ministère et d'autres données pertinentes disponibles.

Analyse de contenu



Une analyse de contenu a été entreprise, comprenant un examen des débats parlementaires et des témoignages devant les comités parlementaires chargés d'étudier les projets de loi, afin de relever les références aux énoncés concernant la Charte. Avec le soutien du Centre d'analytiques des affaires du ministère de la Justice, 669 mentions ont été recueillies. Elles ont été analysées et classées en fonction de critères prédéterminés, y compris des énoncés purement descriptifs (p. ex. « nous déposons l'énoncé concernant la Charte pour le projet de loi X »), des énoncés sur le processus (p. ex. demander des renseignements sur la date prévue du dépôt d'un énoncé concernant la Charte ou demander un nouvel énoncé concernant la Charte), et des discussions sur le contenu d'un énoncé concernant la Charte (p. ex. soutenir ou contester les conclusions d'un tel énoncé).

Entretiens avec des informateurs clés



Un total de 33 entretiens semi-structurés ont été réalisés. Il s'agit de 8 entretiens avec des représentants de la SDP (gestionnaires, conseillers juridiques, assistants juridiques), 13 entretiens avec des conseillers juridiques affectés aux SJM, 8 entretiens avec des représentants de la Bibliothèque du Parlement, et 5 entretiens avec d'autres groupes de Justice (p. ex. centres d'expertise). Une analyse thématique a été effectuée sur les constatations des entretiens, en utilisant les questions et les indicateurs de l'évaluation comme cadre analytique global. Le processus analytique a été effectué à l'aide du logiciel NVivo.

ANNEXE A – MÉTHODOLOGIE

Sondage électronique



Un sondage a été mené auprès d'intervenants non parlementaires. La liste des répondants comprenait des personnes qui ont comparu devant un comité parlementaire chargé d'étudier un nouveau projet de loi au cours des cinq dernières années. Il s'agissait notamment de représentants d'organismes à but non lucratif, d'organisations d'entreprises, de témoins experts et de syndicats. Le sondage a été administré par voie électronique en français et en anglais. Il comprenait principalement des questions fermées ainsi qu'une question ouverte. Au total, 111 personnes ont rempli les questionnaires d'enquête, pour un taux de réponse de 18 %. Les résultats du sondage ont été analysés en fonction des catégories d'informateurs clés. L'objectif principal du sondage était d'obtenir des informations du public sur la manière dont les énoncés concernant la Charte sont utilisés lorsqu'ils s'engagent dans le processus parlementaire.

Études de cas



Au total, trois études de cas ont été réalisées, chacune portant sur une initiative législative particulière. L'objectif était de choisir les affaires qui avaient relevé des effets potentiels sur les droits et libertés garantis par la Charte et dans lesquelles les énoncés concernant la Charte ont attiré plus d'attention. Les trois initiatives choisies étaient l'aide médicale à mourir (projets de loi C-14, C-7 et C-39), l'isolement préventif (projet de loi C-83) et les modifications à la *Loi sur la radiodiffusion* (projets de loi C-10 et C-11). Dans chaque cas, les constatations pertinentes tirées des entrevues, de l'examen des documents, de l'analyse du contenu et d'autres informations disponibles publiquement ont été utilisées pour fournir une compréhension plus détaillée des énoncés concernant la Charte et de leur incidence.

Limites et stratégies d'atténuation

Données administratives

Les données administratives ont fourni des renseignements importants sur le niveau d'effort que le Ministère consacre aux énoncés concernant la Charte. Cependant, il n'incluait pas la contribution de tous les groupes du Ministère et ne fournissait pas non plus de données spécifiques au dossier (p. ex. le niveau d'effort par énoncé concernant la Charte). Cette limitation a été atténuée par les éléments de preuve recueillis au moyen d'autres sources de preuve, en particulier d'entrevues.

Points de vue des principaux intervenants

Les énoncés concernant la Charte devraient renforcer la sensibilisation aux droits de la personne et aux libertés parmi les principaux intervenants impliqués dans les procédures parlementaires liées aux initiatives législatives, y compris les députés, les intervenants non parlementaires et le public. L'évaluation a permis de recueillir les perceptions et les opinions d'un certain nombre de ces intervenants, mais pas tous. En particulier, aucune consultation directe n'a été organisée avec des députés, et seule une partie des intervenants non parlementaires ont été consultés. Cette limitation a été en grande partie atténuée par l'examen des documents et l'analyse du contenu.