

L'émergence graduelle du droit à l'obtention de services publics provinciaux en français au Nouveau-Brunswick

Gaétan MIGNEAULT*

The Gradual Emergence of the Right to Provincial Public Services in French in New Brunswick

El surgimiento gradual del derecho a obtener los servicios públicos provinciales en francés en Nuevo Brunswick

A emergência gradual do direito à obtenção de serviços públicos provinciais em francês no Novo Brunswick

新不伦瑞克省以法语接受省级公共服务权之变迁

Résumé

Le droit à l'obtention de services publics provinciaux en français a connu une longue évolution au Nouveau-Brunswick depuis 1784. Bien que l'absence de protection législative spécifique n'ait pas empêché le gouvernement d'en offrir quelques-uns avant l'adoption de la *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick* de 1969 (ci-après «LLO 1969»), toute nouvelle initiative avant cette loi nécessitait une volonté

Abstract

The right to provincial public services in French in New Brunswick has followed a long trajectory since 1784. The absence of specific legislative protection did not stop the government from offering some before the adoption of the *Official Languages of New Brunswick Act* in 1969 (hereafter "OLA 1969"). However, before then, new initiatives depended on political will. Hence a translation bureau was established in 1967 but its mandate

* L'auteur est membre de l'Association du Barreau du Nouveau-Brunswick. Son principal champ de pratique se situe dans le domaine du droit constitutionnel et du droit linguistique. Il compte plusieurs publications dans le domaine et de nombreuses comparutions à la Cour suprême du Canada.

politique. Ainsi, un bureau de traduction a vu le jour en 1967, mais son mandat se limitait à la documentation. Il faudra attendre la LLO 1969 pour franchir un pas de plus et instaurer le droit d'obtenir des services en français de la part de l'institution publique provinciale.

Toutefois, des aspects de la LLO 1969 en compliquèrent l'application et elle fit l'objet de peu d'interprétations judiciaires. En fait, cette partie de la loi fut essentiellement remplacée par les articles 16(2) et 20(2) de la Charte canadienne des droits et libertés lors de son adoption, le 17 avril 1982. En plus d'offrir un recours en cas de violation, son libellé reflète mieux le caractère institutionnel de la protection linguistique. Depuis ce temps, le principal défi se situe au niveau de la mise en œuvre des obligations qu'elle met en place.

Les secteurs de la santé et des services policiers présentent des particularités méritant l'attention du législateur et la révision de 2002 de la LLO 1969 tenta d'y répondre à sa façon. Il demeure que le législateur cherche toujours une formule gagnante pour assurer à la fois que les services soient disponibles et offerts de manière appropriée.

Resumen

El derecho a obtener los servicios públicos provinciales en francés ha conocido una larga evolución en Nuevo Brunswick desde 1784. Aun cuando la ausencia de protección legislativa específica no haya impedido al gobierno ofrecer algunos antes de la adopción de la Ley sobre las Lenguas Oficiales de Nuevo Brunswick de 1969 (en adelante «LLO 1969»), toda nueva iniciativa antes de esta ley requería una voluntad política.

was limited to documents. The OLA 1969 went a step further and established a right to obtain services in French from the provincial public institutions.

That being said, some aspects of the OLA 1969 complicated its application and led to few judicial interpretations. Actually, that part of the Act was essentially superseded by sections 16(2) and 20(2) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms when adopted on April 17, 1982. In addition to providing remedies in cases of infringement, its language better reflected the institutional nature of language protection. Since then, the main challenge rests with the implementation of the obligations stated.

The health and policing sectors provide peculiarities worth some legislative attention and the 2002 revision of the OLA 1969 attempted to deal with them in its own way. Nevertheless, the Legislator is still trying to find a winning formula to ensure both the availability of those services and their proper delivery.

Resumo

O direito à obtenção de serviços públicos provinciais em francês conheceu longa evolução no Novo Brunswick desde 1784. Ainda que a ausência de proteção legislativa específica não tenha impedido o governo de oferecer alguns serviços em francês antes da adoção da Lei sobre as Línguas Oficiais do Novo Brunswick de 1969 (doravante «LLO 1969»), toda nova iniciativa antes dessa lei demandava uma vontade política. Assim, um

Fue así como, una agencia de traducción surgió en 1967, pero su función se limitaba a la documentación. Hubo que esperar la LLO 1969 para ir un paso más allá y establecer el derecho a obtener servicios en francés de parte de la institución pública provincial.

Sin embargo, algunos aspectos de la LLO 1969 complicaron la aplicación y fue objeto de pocas interpretaciones judiciales. De hecho, esta parte de la ley fue esencialmente reemplazada por los artículos 16 (2) y 20 (2) de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades en el momento de su adopción, el 17 de abril de 1982. Además de proporcionar un recurso en caso de infracción, su libelo refleja mejor el carácter institucional de la protección lingüística. Desde ese momento, el principal desafío se sitúa a nivel de la aplicación de las obligaciones que ella establece.

Los sectores de la salud y los servicios de policía presentan particularidades que merecen la atención del legislador y la revisión de 2002 de la LLO 1969 intentó responder a ellas a su manera. En realidad, el legislador busca permanentemente una fórmula ganadora para asegurar que los servicios ofrecidos estén disponibles y que sean ofrecidos apropiadamente.

要

自1784年以来,在新不伦瑞克省,用法语获取省级公共服务的权利经历了漫长的变迁。尽管在1969年《新不伦瑞克省官方语言法》(下称《1969年语言法》)出台之前,立法层面的欠缺并没有阻止政府向个人等提供法语服务,但这一全新的创举有赖于政治意愿的背书。为此,1967年,该省特设了翻译局,但只负责文献收集。一直等到《1969年语言法》才向前迈出一大步,从法律层面规定了用法语获取省级公共机构服务的权利。

可是,这部法律的某些设计让它实施起来不那么容易,与之有关的司法性解释风毛麟角。实际上,这部分设计基本上被1982年4月17日通过的《加拿大权利与自由宪章》第16(2)和20(2)条所替代。除规定违反后的救济途径以外,其措辞更多地体现为制度性的语言保护。自那以后,主要的挑战在于法律义务的履行层面。

escritório de tradução surgiu em 1967, mas seu mandato se limitava à documentação. Seria necessário esperar a LLO 1969 para dar um passo a mais e instaurar o direito de obter serviços em francês por parte da instituição pública provincial.

Todavia, alguns aspectos da LLO 1969 complicam a sua aplicação e ela foi objeto de poucas interpretações judiciais. Na verdade, esta parte da lei foi essencialmente substituída pelos artigos 16(2) e 20(2) da Carta Canadense de Direitos e Liberdades quando de sua adoção, em 17 de abril 1982. Além de oferecer um recurso em caso de violação, sua linguagem reflete melhor o caráter institucional da proteção linguística. Desde então o principal desafio se situa na implementação das obrigações que a lei criou.

Os setores de saúde e de serviços policiais apresentam particularidades que mereceram a atenção do legislador e a revisão de 2002 da LLO 1969 tentou dar uma resposta à sua maneira. Entretanto, o legislador permanece na busca de uma fórmula ganhadora para assegurar que os serviços estejam disponíveis e sejam oferecidos de maneira apropriada.

卫生与警察服务部门所呈现的特殊性值得立法者的注意。2002年对《1969年语言法》的修订试图处理这方面的问题。不过，立法者还在寻找一种能同时确保提供服务和服务方式恰当的双赢之道。

Plan de l'article

Introduction	85
I. La fonction publique provinciale	87
A. Les premières demandes de services en français	87
B. Une politique officielle.....	94
C. La mise en œuvre de la politique.....	100
II. Les services de santé	114
III. Les services policiers	127
Conclusion	135

Lorsque le Nouveau-Brunswick a été érigé en colonie en 1784, le rôle du gouvernement provincial était relativement limité. Le gouverneur et son conseil constituaient l'autorité exécutive et relevaient de Londres. Les principales fonctions administratives concernaient la gestion des terres de la Couronne, les activités portuaires et l'administration de la justice. L'influence de la capitale dans la vie des citoyens se faisait surtout sentir indirectement, notamment par le biais de lois habilitantes qui confiaient aux comtés la responsabilité de la plupart des services publics, dont le soutien aux démunis, la construction de routes, les prisons, les shérifs et le système de tribunaux inférieurs. Plusieurs autres services étaient fournis par des organisations religieuses, notamment les écoles et les hôpitaux, avec ou sans le soutien du gouvernement. Dans ces circonstances, les revendications linguistiques au niveau provincial ne sont pas survenues aussi tôt que dans d'autres domaines. Par contre, plus le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'implique dans la vie de la population et plus son intervention est sollicitée, plus la minorité francophone prête attention à cette question.

Notre objectif est de démontrer que le droit à l'obtention de services en français de l'appareil public provincial résulte d'une longue évolution naturelle. La situation n'est ni statique, ni définitive. De nombreux facteurs expliquent ce changement, notamment les revendications de la minorité francophone, les pressions extérieures et les prononcés judiciaires. Le phénomène continue de s'observer à différents niveaux et d'autres développements sont à prévoir. Toutefois, aux fins de la présente discussion, seuls les domaines qui relèvent directement du gouvernement provincial seront examinés. Bien que la jurisprudence ait étendu l'obligation de fournir des services en français à des entités comme les municipalités, celles-ci restent distinctes du gouvernement provincial, ayant leurs propres conseils élus dans le cadre d'élections locales¹. Un constat similaire s'applique aux ordres professionnels. Les hôpitaux ont quant à eux été placés longtemps dans une situation analogue, mais une centralisation récente les a rattachés plus étroitement à l'appareil public provincial et, pour cette raison, ils sont inclus dans la présente analyse. La réalité des établissements scolaires est très différente depuis l'avènement de la dualité

¹ *Loi sur les municipalités*, L.R.N.-B. 1973, c. M-22, art. 3, 4 et 9; *Loi sur les élections municipales*, L.N.-B. 1979, c. M-21.01; *Blaikie c. Québec (Procureur général)*, [1981] 1 R.C.S. 312, 324 (ci-après «*Blaikie*»); *Fédération Franco-ténoise c. Canada*, [2001] 3 C.F. 641, par. 37 et 42.

linguistique et ils ne seront pas étudiés ici. En fait, la situation des municipalités, des ordres professionnels et des écoles pourrait faire l'objet d'une analyse séparée.

Pour saisir le contexte dans lequel cette progression s'est effectuée, ce texte se propose d'étudier les revendications et les différentes démarches entreprises avant 1967. En introduisant la nouvelle politique de son gouvernement en 1969, le premier ministre a invoqué l'intention de confirmer des coutumes, traditions et conventions reconnues depuis des générations. Dans la mesure où elles peuvent être découvertes, une analyse des pratiques antérieures permet donc de tracer un lien et de maintenir une continuité entre les périodes. Juxtaposer les nouveaux éléments aux plus anciens permet aussi de mieux comprendre l'ampleur de la réforme implantée. Contrairement au domaine de l'administration de la justice où il y a eu une rupture claire en 1967 et en 1969², la transformation des services publics provinciaux a été graduelle, car elle a débuté bien avant 1969.

Depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*³, l'administration publique provinciale a continué d'évoluer afin d'assurer la prestation de services gouvernementaux autant en français qu'en anglais. Même en présence de défaillances récurrentes, la plupart des ministères et organismes provinciaux réussissent aujourd'hui à servir efficacement les membres des deux communautés linguistiques officielles. L'état du droit à ce niveau est bien établi et seule la mise en œuvre reste à polir. Dans certains domaines, le droit cherche encore un équilibre entre la prestation d'un service bilingue et d'autres intérêts méritant protection; le législateur jongle avec les concepts afin d'identifier une formule gagnante. Ainsi, une première section de notre exposé trace l'évolution du droit d'obtenir des services en français de l'appareil public provincial pour se concentrer ensuite sur deux sphères d'activité plus précises, c'est-à-dire les services de santé et les services policiers. Ces secteurs ont suivi des trajectoires différentes et une étude distincte permet de mieux saisir leur contexte respectif, malgré que chacun révèle ultimement une dynamique de progression similaire.

² Michel BASTARACHE, « Pour réussir le bilinguisme judiciaire au Nouveau-Brunswick », (1983) 24-1 *Les Cahiers de droit* 55, 56-58.

³ *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, L.N.-B. 1969, c. 14 (ci-après « LLO 1969 »).

I. La fonction publique provinciale

Sans même tenir compte de l'aspect linguistique, la fonction publique provinciale ressemble peu aujourd'hui à ce qu'elle était en 1784. L'avènement du gouvernement responsable, l'omniprésence des programmes publics et l'apparition d'une bureaucratie complexe permettant de leur donner vie ont transformé la taille et l'image de la branche exécutive de l'État. Le Nouveau-Brunswick n'est pas différent des autres gouvernements canadiens à cet égard. Par contre, contrairement à d'autres, il a dû composer avec une population francophone substantielle. Bien qu'il ait négligé pendant longtemps l'épanouissement de la minorité linguistique, celle-ci a su s'établir puis s'imposer comme force politique. Ceci a mené à une ouverture graduelle des programmes publics à la présence d'une collectivité non anglophone et non protestante, jusqu'à la reconnaissance officielle du droit de recevoir des services en français d'une entité profondément enracinée dans les traditions et coutumes britanniques. Dans cette section, notre objectif est de présenter les démarches entreprises pour obtenir des services publics en français ainsi que l'évolution de la politique gouvernementale dans ce domaine. Une progression lente mais indéniable est observée.

A. Les premières demandes de services en français

Vers le milieu du XIX^e siècle, l'intervention du gouvernement provincial dans la vie des citoyens s'amplifie. La minorité francophone commence alors à revendiquer de meilleurs services dans sa langue. Il suffit de penser à la demande formulée en 1847 pour obtenir un enseignant bilingue à l'école de formation⁴ ou à celles concernant les recueils de l'Assemblée législative, présentées en 1851 et par la suite⁵. Quelques jours avant l'entrée en vigueur de la Confédération, une pétition provenant du comté de Gloucester formule une requête visant les journaux et les débats

⁴ Maurice BASQUE, *De Marc Lescaobot à l'AEFNB: histoire de la profession enseignante acadienne au Nouveau-Brunswick*, Edmundston, Éditions Marévie, 1994, p. 51 ; Gaétan MIGNEAULT, « La reconnaissance législative accordée aux Acadiens du Nouveau-Brunswick avant la Confédération (1784 à 1867) », (2012) XLI-2 *Acadiensis* 109, 132 (ci-après, « G. MIGNEAULT, Reconnaissance »).

⁵ Gaétan MIGNEAULT, *id.*, p. 120-124.

de la Chambre⁶. Au même moment, un projet de résolution demande la publication des avis publics en français. Elle est exprimée dans les termes suivants :

WHEREAS a large portion of Her Majesty's subjects in this Province speaks the French language only, and whereas it is desirable to afford them the fullest information in all matters relating to Public business; therefore

RESOLVED, as the opinion of this House, that the Executive Government should take measures to have a copy of all Public Notices emanating from Heads of Departments published in the French language, in a French Newspaper in this Province, if found practicable.⁷

Toutefois, cette initiative ne trouva aucun succès puisqu'elle disparaît du journal des débats sans être adoptée. Une nouvelle résolution formulée dans des termes presque identiques est soumise à la Chambre le 27 février 1874 par le député acadien de Gloucester⁸. Elle est rejetée à neuf voix contre 27; Antoine Girouard, député acadien du comté de Kent, s'y opposant. La principale différence entre les deux versions est la portée plus restreinte de la seconde, qui visait uniquement les avis du ministère des Travaux publics. Il est probable que cette motion ait aussi été présentée en 1872⁹ sans connaître plus de succès. Notons également que, si elles tentent d'obtenir la publication des avis en français, ces propositions ne faisaient pas mention des services gouvernementaux.

Une initiative d'un autre genre prend place en 1876. À cette époque un rapport annuel concernant l'agriculture est joint au journal de l'Assemblée législative. Il constitue une référence utile aux fermiers et autres gens de l'industrie. Une résolution veut le rendre accessible aux francophones en invoquant un argument similaire à ceux de 1867 et de 1874 :

WHEREAS a very large proportion of the French People of this Province are engaged in agricultural pursuits, and it is desirable that they have the full

⁶ Marie-Claire PÎTRE, « La revendication des droits linguistiques au XIX^e siècle dans la Péninsule acadienne », (1987-1988) 22 *Égalité* 91, 97-100.

⁷ NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, *Reports of the Debates of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 12 juin 1867, p. 176.

⁸ NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 27 février 1874, p. 71 (M. Théotime Blanchard).

⁹ Sheila M. ANDREW, *The Development of Elites in Acadian New Brunswick, 1861-1881*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1996, p. 161 et 162.

benefit of the information contained in the Annual Report on Agriculture, which they can only do reading it in their own language; therefore,

RESOLVED, That the Government be recommended to take the foregoing Preamble into consideration.¹⁰

Elle est ignorée par le conseil exécutif ayant la charge des fonds publics puisque le rapport continue d'être produit seulement en anglais. Ceci incite le député à s'y prendre différemment lors de la session parlementaire suivante: il propose plutôt une adresse au lieutenant-gouverneur demandant l'impression et la publication en français du rapport annuel en agriculture et du manuel de la loi scolaire. Toutefois, puisqu'elle engage une dépense, elle est référée au comité plénier de la Chambre où l'on s'oppose à son adoption parce qu'elle contrevient au principe de gouvernement responsable¹¹. Elle est donc rejetée mais elle semble néanmoins avoir été mise en œuvre partiellement, car 325 dollars sont versés en 1879 à l'imprimeur du *Moniteur acadien* pour 1 000 copies du manuel scolaire¹².

La question de la publication du rapport annuel en agriculture revient devant la Chambre lors de la session de 1878; reprenant le langage de 1876, la résolution recommande encore la publication de ce document en français. Contrairement à 1877, le manuel de la loi scolaire n'y est pas mentionné. Par un vote nominal, elle est défaite de justesse, par 13 voix contre 14¹³. Le député acadien du comté de Madawaska, Lévy Thériault, s'abstient lors du vote alors qu'il aurait pu faire la différence en faveur de la minorité linguistique. La proposition est présentée une quatrième fois en 1881 mais sans connaître plus de succès¹⁴. Les efforts paraissent tout de même avoir porté quelques fruits puisque le rapport annuel de 1882 concernant le comté de Kent est produit partiellement en français¹⁵. Par la

¹⁰ NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 11 avril 1876, p. 192.

¹¹ *Id.*, 26 février 1877, p. 63; *Id.*, 1^{er} mars 1877, p. 74 et 75.

¹² NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, «Public Printing», *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, Fredericton, Imprimeur de la Reine, 1880 (app.).

¹³ NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 5 avril 1878, p. 157.

¹⁴ *Id.*, 17 février 1881, p. 22.

¹⁵ NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, «Rapport», *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, Fredericton, Imprimeur de la Reine, 1883 (app.) (ci-après «Rapport de 1882»).

suite, la province connaît une situation financière difficile et les initiatives linguistiques en matière de services publics disparaissent de l'ordre du jour pendant plusieurs années. Néanmoins, on retiendra de ces différentes mesures que des revendications ont été faites en 1867, 1872, 1874, 1876, 1877, 1878 et 1881¹⁶.

L'approche de la minorité pour obtenir le rapport en agriculture dans sa langue se modifie par la suite. Un comité parlementaire permanent étudie la question. Composé d'un député de chaque comté, les francophones s'y associent étroitement. À titre d'exemple, suite à l'élection de 1889, sur un total de quinze membres, on compte quatre Acadiens¹⁷, soit plus de 26 pour cent de membres francophones. Sans surprise, le 15 avril 1890, le rapport de ce comité recommande que « the Government be requested to have a portion of the Agricultural Report translated into French and one thousand copies thereof printed for distribution »¹⁸. Si l'on se fie par contre au journal de l'Assemblée, la recommandation paraît avoir eu peu d'effet. Une décennie plus tard, le sujet réapparaît encore dans les travaux du comité parlementaire, le 27 avril 1899. Celui-ci demande une augmentation du nombre d'exemplaires du recueil annuel de 3 000 à 5 000, dont 1 000 en langue française¹⁹. Lors de la session suivante, une recommandation vise aussi les rencontres publiques dans les régions francophones :

2nd. That all that portion of the Agricultural Report, which in the opinion of the Honourable Commissioner of Agriculture would prove interesting and instructive to the French population of the Province be reprinted in French and freely distributed throughout the French Districts of the Province, and if possible, public meetings should from time to time be called in these Districts so that addresses relative to agriculture may be delivered in the same language.²⁰

En 1909, la publication en français du rapport est encore abordée. On explique :

The Committee met today and received the report of the subcommittee appointed to consider what portions of the report of the Agricultural Com-

¹⁶ Voir les références appuyant la section A, *supra.*, notes 8 et 10 à 14.

¹⁷ NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 14 mars 1890, p. 22. Ces députés sont l'honorable Olivier J. LeBlanc, Lévi Thériault, Olivier Melanson et Joseph Poirier.

¹⁸ *Id.*, 15 avril 1890, p. 122.

¹⁹ *Id.*, 27 avril 1899, p. 164 et 165.

²⁰ *Rapport de 1882*, préc., note 15.

mission should be printed, and if advisable to have some printed also in French. The recommendations of the Committee were adopted, that a concise summary of the evidence and findings of the Commission be printed for general distribution, an edition of ten thousand copies to be furnished, and to be printed also in French if the Commissioner for Agriculture deemed same necessary.²¹

Il est difficile d'établir la mesure dans laquelle ces différentes recommandations furent suivies, mis à part la publication en français d'une partie du rapport annuel de 1882²² que nous avons signalée précédemment.

L'importance accordée au ministère de l'Agriculture par la minorité francophone s'illustre dans plusieurs autres démarches entreprises le concernant. Comme nous l'avons vu, l'éventail de services revendiqués en français s'est étendu à partir de 1900 aux allocutions prononcées lors de rencontres publiques. Or, ce sujet revient à l'ordre du jour de la session parlementaire de 1906. Le comité adopte alors une résolution à l'unanimité pour obtenir les services de deux conférenciers, dont l'un est compétent dans la langue française, afin d'instruire la population sur les bonnes méthodes de culture du blé²³. L'année suivante, face à la décision du gouvernement fédéral de fermer ses stations pour l'élevage de la volaille, le comité propose en guise de compensation la publication par le ministère, en français et en anglais, d'un bulletin d'information²⁴. Un tableau bilingue pour l'engraissement de la volaille est également produit en 1929²⁵. Une autre mesure digne de mention est la résolution de 1922 visant la publication d'un nouveau bulletin bilingue traitant de l'utilisation de fertilisants commerciaux²⁶. Cette dernière entérine en fait la proposition de l'association provinciale de fermiers et de producteurs laitiers.

L'association de fermiers et de producteurs laitiers joue d'ailleurs un rôle important dans les délibérations du comité législatif en matière d'agriculture. Les francophones y sont actifs et elle compte pendant longtemps une section française tenant ses propres réunions et adoptant ses

²¹ *Id.*, 15 avril 1909, p. 1119.

²² Rapport de 1882, préc., note 15.

²³ NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 21 mars 1906, p. 138.

²⁴ *Id.*, 10 avril 1907, p. 182.

²⁵ *Id.*, 6 mars 1929, p. 32.

²⁶ *Id.*, 14 mars 1922, p. 24.

propres résolutions. Les travaux de la section sont mentionnés par le comité législatif en 1937²⁷, en 1938²⁸, en 1939²⁹, en 1940³⁰, en 1942³¹, en 1946³² et en 1949³³. C'est surtout à partir de ce moment que les revendications de la minorité s'étendent à un éventail plus complet de services publics. Notamment, en 1940, une résolution demande la nomination d'un agronome compétent en français pour desservir la partie sud du comté de Gloucester³⁴. Deux ans plus tard, on revendique l'ajout d'un vétérinaire bilingue au personnel du ministère³⁵, demande répétée en 1946³⁶. En 1949 encore, trois résolutions de la section française de l'association réclament un directeur bilingue afin de guider les activités des sociétés agricoles dans les régions francophones, un représentant bilingue du ministère à Bathurst et un agronome permanent pour le comté de Gloucester³⁷. Elles sont adoptées en principe par le comité législatif.

Un scénario similaire se répète en 1953 lorsqu'on demande encore un directeur bilingue, en plus d'un inspecteur laitier pour desservir les régions francophones³⁸. Une autre résolution vise même la documentation complète du ministère :

13. A Resolution requesting French translation of all literature and bulletins issued by the Provincial Department of Agriculture for the benefit of the French speaking farmers.³⁹

L'année suivante, on effectue un suivi de cette résolution :

Resolution 4, [...] expressed appreciation to the Department of Agriculture for progress made in translating agricultural bulletins, and requested that this be continued until all publications of the Department are translated.⁴⁰

²⁷ *Id.*, 31 mars 1937, p. 135.

²⁸ *Id.*, 11 mars 1938, p. 65.

²⁹ *Id.*, 6 avril 1939, p. 168.

³⁰ *Id.*, 17 avril 1940, p. 69.

³¹ *Id.*, 20 mars 1942, p. 98.

³² *Id.*, 15 mars 1946, p. 39.

³³ *Id.*, 7 avril 1949, p. 131.

³⁴ *Id.*, 17 avril 1940, p. 69.

³⁵ *Id.*, 20 mars 1942, p. 98.

³⁶ *Id.*, 15 mars 1946, p. 39.

³⁷ *Id.*, 7 avril 1949, p. 131.

³⁸ *Id.*, 23 mars 1953, p. 113.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Id.*, 11 mars 1954, p. 62.

Le ministre de l'Agriculture est présent lors des délibérations du comité parlementaire; il en profite pour fournir une mise à jour des travaux:

With reference to the latter resolution, Mr. Sherwood pointed out that approximately forty publications had already been translated and that the work is progressing as fast as the other duties of his staff permit. Mr. Butler supported by other members of the delegation urged the establishment of a Bureau of Translation staffed by qualified persons, in order that the translations might have a greater degree of uniformity than is possible when the work is done by a number of different amateur translators.⁴¹

Il existe donc un contingent de fonctionnaires bilingues dans ce ministère qui peuvent entreprendre cette tâche. La référence à un bureau de traduction n'est pas, de plus, accidentelle. En 1953, une résolution demande déjà au gouvernement «to organize a Bureau of translation for all publications issued by the various Departments»⁴². La revendication est réitérée en 1954⁴³. Ces deux résolutions sont adoptées en principe. Alors qu'initialement seul le ministère de l'Agriculture est visé, par la suite, on s'attaquera à l'ensemble du gouvernement.

Entre 1876 et 1953, si les démarches linguistiques de la minorité recensées dans les recueils de l'Assemblée législative visent principalement le ministère de l'Agriculture, des initiatives dans d'autres domaines peuvent néanmoins être observées. Plus particulièrement, notons l'inclusion d'une disposition dans la loi électorale de 1944 qui oblige les scrutateurs à recourir, si possible, à des interprètes lorsqu'ils ne comprennent pas la langue des électeurs. Son texte se lit comme suit:

71. (1) Toutes les fois que le scrutateur ne comprend pas la langue d'un électeur, il doit si possible nommer un interprète pour lui servir d'intermédiaire pour communiquer à l'électeur tous les renseignements nécessaires afin qu'il puisse exercer son droit de vote.⁴⁴

⁴¹ *Id.*

⁴² *Id.*, 23 mars 1953, p. 113.

⁴³ *Id.*, 11 mars 1954, p. 62.

⁴⁴ *The New Brunswick Elections Act*, L.N.-B. 1944, c. 8, art. 71(1), version française tirée de la *Loi électorale*, L.R.N.B. 1973, c. E-3, art. 85(1).

Mis à part quelques modifications apportées en 2010⁴⁵, notamment en ajoutant une référence aux langues française et anglaise, cette disposition se retrouve toujours dans la loi électorale⁴⁶. Sans se limiter alors aux langues officielles, elle est davantage susceptible, en 1944, de s'appliquer au bénéfice de la minorité. En somme, les différentes mesures que nous avons passées en revue révèlent une activité abondante dans la revendication de services publics en français et quelques modestes succès. Toutefois, il faudra attendre l'annonce de 1967 avant que n'existe une politique générale officielle.

B. Une politique officielle

La référence que nous avons préalablement faite à un bureau de traduction éclaire la démarche entreprise pendant la décennie suivante par le gouvernement de Louis J. Robichaud. En 1953-1954, ce dernier est député de l'opposition alors que les tentatives décrites ci-dessus ont lieu en chambre. En 1967, plutôt de proposer un régime complet de services publics dans la langue minoritaire, il offre d'établir un service de traduction pour les documents et les déclarations gouvernementaux. Le discours du trône de 1967 prend l'engagement suivant :

The increasingly broad range of activities of government also makes it desirable that the documents of government be available to our people promptly, in both French and English languages. You will be asked, therefore, to make provision for the establishment of a Translation Bureau whose responsibility it will be to achieve the preparation of documents and statements in the languages of the two main cultural groups of our province.⁴⁷

Cela dit, même sans viser la gamme complète des programmes provinciaux, avec la disposition incluse dans la loi électorale de 1944⁴⁸, il s'agit des premières mesures visant à assurer la prestation régulière de services publics en langue française. Le premier ministre semble s'inspirer de la réclamation formulée en comité parlementaire en 1953 et 1954, au tout début de sa carrière politique. Le bureau en question est établi le 15 août

⁴⁵ *Loi modifiant la Loi électorale*, L.N.-B. 2010, c. 6, art. 85a).

⁴⁶ *Loi électorale*, préc., note 44, art 85(1).

⁴⁷ NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, *Synoptic Report of the Proceedings of the Legislative Assembly*, vol. 1, 14 mars 1967, p. 3 (discours du trône) (ci-après «Synoptic Report»).

⁴⁸ *Loi électorale*, préc., note 44, art 85(1).

1967, date correspondant à la fête nationale de la minorité acadienne du Nouveau-Brunswick⁴⁹.

Les événements de 1967 ne laissent pas entrevoir une intention du gouvernement libéral de Louis J. Robichaud de porter le droit de recevoir des services publics en français au-delà de l'engagement alors prononcé dans le discours du trône⁵⁰. Par contre, la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme établie en 1963 par le gouvernement fédéral commence à publier son rapport en plusieurs volumes ce même automne. Son premier volume prie alors le Nouveau-Brunswick de s'engager dans un régime de bilinguisme officiel⁵¹, ce que le gouvernement fait aussitôt. À l'ouverture de la session législative de 1968, le lieutenant-gouverneur annonce alors dans le discours du trône :

A second aspect of our national stocktaking has been greatly aided by the publication of Volume One of the Final Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. That document called on New Brunswick to share in a national program to revitalize the Canadian spirit and Canadian unity.

[...]

For many years, French and English have been used in this House of Assembly. During this session a new simultaneous translation service will come into operation. It is a technical means to achieve a greater equality of status for the two languages. New translation services have been developed for government departments and agencies. Major programs have been developed to provide sound educational and professional training services to both English-speaking and French-speaking citizens of New Brunswick. Steps have been taken to achieve equality of language rights in the courts.

⁴⁹ Voir Denis BOURQUE et Chantal RICHARD (dir.), *Les Conventions Nationales Acadiennes*, t. 1 (1881-1890), Moncton, Institut d'études acadiennes, 2013, p. 22-33; « Proclamation », (25 août 1982) 140 *Gazette royale* 1594.

⁵⁰ La réponse du gouvernement à la motion de l'opposition cherchant à reconnaître un statut officiel à la langue française suggère plutôt un désir de clore le débat linguistique aussitôt que possible: Synoptic Report, préc., note 47, 30 mars 1967, p. 165-168 (l'hon. Louis J. Robichaud).

⁵¹ COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, livre 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, p. 99 et 100.

However, a highly-charged and fateful moment in our national history clearly requires new dimensions of provincial response. Thus it is the view of my government that this province must now accept a special role within a new Canada-wide effort to deepen national unity in this country of two basic cultures. You will be asked, therefore, to support measures by which New Brunswick will become officially and practically a province of two official languages—English and French—within the context of a new national regime in this regard.⁵²

Deux arguments furent invoqués à cette occasion, soit l'existence de plusieurs des mesures envisagées et l'importance de la question pour l'unité nationale⁵³. Le 22 mars 1968, pour mettre en œuvre son engagement, le gouvernement dépose une résolution 1) déclarant officielles les langues française et anglaise, 2) confirmant leur droit d'usage dans toutes les procédures de l'assemblée, 3) exigeant la publication des journaux, des comptes rendus, des lois et des documents publics dans ces langues, 4) exigeant la présentation d'une loi érigeant un régime d'égalité linguistique, et 5) recommandant la coopération entre gouvernements pour la coordination de programmes linguistiques⁵⁴. Dans le préambule⁵⁵, l'accent est mis sur l'enjeu de l'unité nationale. À l'exception du quatrième point où on semble exiger un projet de loi sans en connaître le contenu⁵⁶, la critique de l'opposition se concentre sur l'absence de reconnaissance de la réalité provinciale⁵⁷.

Comme l'avait proposé le chef de l'opposition lors du débat sur la résolution de mars 1968, le gouvernement présente un livre blanc, en décembre 1968, expliquant davantage sa politique linguistique. Au sujet des services publics, il affirme :

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick croit que les principales institutions publiques doivent porter la responsabilité d'offrir leurs services dans les deux langues officielles.

Dans cette optique, le gouvernement fait sienne la conception du canadianisme formulée par le premier ministre Pearson le 6 avril 1966 et croit que

⁵² Synoptic Report, préc., note 47, 1, 27 février 1968, p. 3 et 4.

⁵³ *Id.*

⁵⁴ Synoptic Report, préc., note 47, 22 mars 1968, p. 247 et 248 (l'hon. Louis J. Robichaud).

⁵⁵ *Id.*, p. 247.

⁵⁶ *Id.*, 28 mars 1968, p. 356 (Richard Hatfield).

⁵⁷ *Id.*, p. 354 (Richard Hatfield).

cette même conception doit trouver son application dans la fonction publique de notre administration provinciale :

Le gouvernement espère et compte que dans une période de temps raisonnable, un état de chose sera établi au sein de la fonction publique en vertu duquel :

- a) il sera de pratique courante que les communications orales et écrites à l'intérieur de la fonction publique se fassent dans l'une ou l'autre langue officielle au choix de l'auteur, celui-ci ayant dorénavant la certitude d'être compris par ceux à qui il s'adressera ;
- b) les communications avec le public se feront normalement dans l'une ou l'autre des langues officielles eu égard au client ;
- c) la fonction publique reflétera dans le recrutement et la formation de ses membres les valeurs linguistiques et culturelles des canadiens aussi bien de langue anglaise que de langue française ;
- d) un climat se créera dans lequel les fonctionnaires des deux groupes linguistiques pourront travailler ensemble vers des buts communs en utilisant leur propre langue et en s'inspirant de leurs valeurs culturelles respectives tout en appréciant à leur pleine valeur et en respectant celles des autres.⁵⁸

Il est aussi question de la prestation de services publics dans la langue officielle du choix du client, en plus de la représentation des deux communautés linguistiques officielles au sein de la fonction publique et du droit d'y travailler dans leur langue⁵⁹. L'objectif ambitieux était donc d'intégrer la minorité francophone au sein d'un appareil gouvernemental provincial qui soit sensible à la présence des deux collectivités de langue officielle.

Au printemps suivant, le 8 avril 1969, le projet de loi 73 est déposé en chambre par le premier ministre Louis J. Robichaud. Au moment de la première lecture, il explique que « much of what is proposed in the bill has already been in effect traditionally in our province for, in some cases, generations. However, it is the aim of the bill to give clear, unequivocal effect to provincial custom and convention »⁶⁰. Ainsi, le premier ministre se fonde sur la disponibilité en français de plusieurs services publics pro-

⁵⁸ GOUVERNEMENT DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Déclaration sur l'égalité des possibilités linguistiques*, Frédéricton, 4 décembre 1968, p. 7 et 8 ; Synoptic Report, préc., note 47, vol. 2, 4 décembre 1968, p. 708.

⁵⁹ Voir Pierre FOUCHER et Gérard SNOW, « Le régime juridique des langues dans l'administration publique au Nouveau-Brunswick », (1983) 24-1 *Les Cahiers de droit* 81, 109.

⁶⁰ Synoptic Report, préc., note 47, vol. 2, 8 avril 1969, p. 493.

vinciaux avant 1969. À certains égards, le projet de loi officialise des pratiques (coutumes et conventions) de longue date (remontant à plusieurs générations, dans certains cas). Toutefois, il n'établit pas un régime juridique aussi ambitieux que ce que le livre blanc de décembre 1968 laissait entendre⁶¹. Parmi les mesures absentes, il y a le droit de travailler dans la langue de son choix et la représentation des communautés linguistiques dans la fonction publique. À titre d'énoncé déclaratoire⁶², le projet de loi contient ce qui suit :

3. Sous toutes réserves prévues par la présente loi, l'anglais et le français
 - a) sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick pour toutes les fins relevant de la compétence de la Législature du Nouveau-Brunswick, et
 - b) bénéficient d'un statut équivalent de droit et de privilège, lorsqu'ils sont employés aux fins visées à l'alinéa a).⁶³

Puis, quant à la prestation de services dans les deux langues officielles, il formule l'obligation suivante :

11. Sous réserve de l'article 16, lorsque quelqu'un lui en fait la demande, tout fonctionnaire ou employé public de la province, de l'un de ses organismes ou d'une société d'État doit veiller à ce que cette personne puisse
 - a) obtenir les services disponibles dont ce fonctionnaire ou employé public a la responsabilité, et
 - b) communiquer au sujet de ces services, dans l'une ou l'autre des langues officielles qui est demandée.⁶⁴

En combinant les articles 3 et 11, les langues française et anglaise ne doivent pas seulement servir à la prestation de services par les offices gouvernementaux, mais aussi bénéficier « d'un statut équivalent de droit et de privilège » dans les ministères provinciaux. Alors que l'article 3 est entré en

⁶¹ P. FOUCHER et G. SNOW, préc., note 59, p. 109.

⁶² Michel BASTARACHE, « Droits linguistiques et culturels des Acadiens de 1713 à nos jours », dans Jean DAIGLE (dir.), *Les Acadiens des Maritimes*, Moncton, Centre d'études acadiennes, 1980, p. 371, à la page 409; Michel BASTARACHE et Andréa BOUDREAU OUELLET, « Droits linguistiques et culturels des Acadiens et des Acadiennes de 1713 à nos jours », dans *L'Acadie des Maritimes*, Moncton, Chaire d'études acadiennes, 1993, p. 385, à la page 426.

⁶³ LLO 1969, préc., note 3, art. 3.

⁶⁴ *Id.*, art. 11.

vigueur le 1^{er} septembre 1969, l'article 11 a été proclamé en vigueur le 1^{er} juillet 1977 seulement⁶⁵.

L'article 11 marque un changement important dans la philosophie en matière de prestation de services publics en français au Nouveau-Brunswick. Jusqu'à cet événement, aucun gouvernement n'avait créé de régime exigeant des fonctionnaires provinciaux des aptitudes à desservir une population dans des langues spécifiques. On s'appuyait plutôt sur un service de traduction pour assurer l'accessibilité d'un produit final à l'ensemble de la population. C'est d'ailleurs l'approche qui semblait guider l'ajout du paragraphe 71(1) à la *Loi électorale* de 1944⁶⁶ et l'engagement de 1967 de créer un bureau de traduction⁶⁷. Cette réticence découlait peut-être du fait que le maintien d'un emploi est un sujet qui rejoint l'individu et qui sert souvent à l'identifier ou à le démarquer⁶⁸. Lorsqu'il sent sa situation menacée, il se place rapidement sur la défensive pour se protéger. Les fonctionnaires provinciaux ne font pas exception, et toute suggestion que seules les personnes possédant certaines compétences linguistiques pourraient être embauchées par la province ou bénéficier de promotions aurait pu s'avérer nuisible pour le gouvernement. La LLO 1969⁶⁹ traitait de cette question en exigeant des employés qu'ils prennent les moyens nécessaires pour assurer le service dans l'une ou l'autre des langues officielles, sans pour autant exiger leur bilinguisme, l'obligation s'appliquant seulement si une demande en ce sens était faite.

⁶⁵ « Proclamation », (22 décembre 1976) 134 *Gazette royale* 1288.

⁶⁶ *Loi électorale*, préc., note 44, art 85(1).

⁶⁷ Synoptic Report, préc., note 47.

⁶⁸ Voir *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. NAPE*, [2004] 3 R.C.S. 381. Dans cet arrêt, la Cour suprême approuve à l'unanimité le commentaire suivant, formulé par le juge en chef Dickson, alors dissident dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, 368 :

Le travail est l'un des aspects les plus fondamentaux de la vie d'une personne, un moyen de subvenir à ses besoins financiers et, ce qui est tout aussi important, de jouer un rôle utile dans la société. L'emploi est une composante essentielle du sens de l'identité d'une personne, de sa valorisation et de son bien-être sur le plan émotionnel. C'est pourquoi, les conditions dans lesquelles une personne travaille sont très importantes pour ce qui est de façonner l'ensemble des aspects psychologiques, émotionnels et physiques de sa dignité et du respect qu'elle a d'elle-même.

⁶⁹ LLO 1969, préc., note 3, art. 11.

Cela dit, l'article 11 prévoyait qu'il s'appliquait « sous réserve de l'article 16 ». Celui-ci offrait la possibilité de restreindre considérablement la portée du droit à un service gouvernemental dans la langue officielle de son choix. Dans la version de la LLO 1969, l'article 16 disposait :

16. Lorsque

- a) le nombre des personnes en cause le justifie,
- b) l'esprit de la présente loi l'exige, ou
- c) si l'on juge qu'il est nécessaire de le faire pour assurer la bonne application de la présente loi,

le lieutenant-gouverneur en conseil peut édicter des règlements précisant l'application des articles 9, 10 et 11 et du paragraphe (1) de l'article 14.⁷⁰

Ainsi, un règlement pouvait « préciser l'application » du droit d'être servi dans sa langue selon, notamment, le nombre de personnes en cause ou pour assurer la bonne application de la Loi. Par le biais de cette disposition, le gouvernement pouvait incorporer un concept de demande suffisante à la prestation de services en français ou en anglais. Un amendement de 1975 à l'article 16 n'eut aucun impact sur cet aspect de l'article 11⁷¹, mais aucun règlement à l'effet indiqué ne fut adopté. Dans d'autres cas, des dispositions linguistiques furent incluses dans des lois spécifiques⁷², établissant des obligations indépendantes de la LLO 1969⁷³.

C. La mise en œuvre de la politique

Sauf pour les services policiers discutés ci-dessous et un commentaire incident en 1986 quant au sens à accorder au terme « communication »⁷⁴, l'article 11 de la LLO 1969⁷⁵ n'a fait l'objet d'aucune interprétation judiciaire. Son libellé dirigé vers le « fonctionnaire ou l'employé public » semble contraire au caractère institutionnel habituel des garanties linguis-

⁷⁰ *Id.*, art. 16.

⁷¹ *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, L.N.-B. 1975, c. 42, art. 2. Voir Gaétan MIGNEAULT, « La langue de la justice au Nouveau-Brunswick selon une perspective historique », (2013) 54-4 *Les Cahiers de droit* 781, 790 et 791.

⁷² Voir la *Loi sur les statistiques de l'état civil*, L.N.-B. 1979, c. V-3, art. 40.

⁷³ LLO 1969, préc., note 3.

⁷⁴ *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549, 575 et 580 (j. Beetz).

⁷⁵ LLO 1969, préc., note 3.

tiques⁷⁶, faisant de ce droit une responsabilité individuelle de chaque salarié. La disposition ne définit pas non plus les « organismes » de la province et les sociétés d'État visés. Le débat sur le sens et la portée de l'article 11 est toutefois devenu largement théorique suite à l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷⁷, le 17 avril 1982 (ci-après « la Charte »). Le Nouveau-Brunswick y a fait enchâsser des mesures de protection linguistiques équivalentes aux articles 3 et 11 de la LLO 1969⁷⁸ sans la réserve de son article 16. Les paragraphes 16(2) et 20(2) de la Charte stipulent :

16. (2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

[...]

20. (2) Le public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services.⁷⁹

Ces dispositions font référence à l'institution publique provinciale plutôt qu'aux « fonctionnaires ou employés publics de la province », formulant ainsi des obligations institutionnelles et non individuelles. Toutefois, même sous ces dispositions, il existe très peu de décisions analysant le sens et la portée de l'expression « des institutions de la législature ou du gouvernement ».

Quelques observations découlent de l'analyse des articles 16(2) et 20(2) de la Charte. La première, déjà identifiée, est la distinction du régime des articles 3 et 11 de la LLO 1969⁸⁰ : on s'écarte d'une responsabilité individuelle des fonctionnaires pour adopter une approche clairement institu-

⁷⁶ Voir *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, par. 39 (ci-après « *Beaulac* »); *R. c. Cross* (1998), 165 D.L.R. (4th) 288 (C.A.Q.); André TREMBLAY et Michel BASTARACHE, « Les droits linguistiques (Articles 16 à 22) », dans Gérald-A. BEAUDOIN et Edward RATUSHNY (dir.), *Charte canadienne des droits et libertés*, 2^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1989, p. 721, aux pages 743 et 755.

⁷⁷ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)] (ci-après « Charte »).

⁷⁸ LLO 1969, préc., note 3.

⁷⁹ *Id.*, art. 16(2) et 20(2).

⁸⁰ LLO 1969, préc., note 3.

tionnelle. Aussi, alors que l'application des articles 3 et 11 de la LLO 1969⁸¹ pouvait être restreinte par règlement, notamment selon « le nombre de personnes en cause », cette réserve n'a pas été incorporée aux dispositions de la Charte. Son article 1 pourrait avoir un effet similaire⁸², mais le débat est encore ouvert sur cette question⁸³. À cet égard, notons la différence entre le paragraphe 20(2) et son vis-à-vis applicable au gouvernement fédéral incorporant directement dans son libellé des notions de demande importante et de vocation de bureau⁸⁴. Si le constituant désirait prévoir des restrictions similaires dans le cas du Nouveau-Brunswick, il aurait sûrement utilisé un texte comparable au paragraphe 20(1). Enfin, contrairement à l'article 11 qui limitait son application aux cas où une demande avait été faite, cette condition ne paraît pas à l'article 20(2) de la Charte.

La seule discussion élaborée quant au sens à donner au mot « institution » aux articles 16(2) et 20(2) de la Charte se retrouve dans un arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick concernant les institutions municipales, *Charlebois* (2001)⁸⁵. La Cour doit alors décider si les arrêtés de la ville de Moncton doivent être « imprimés et publiés en français et en anglais » conformément à l'article 18(2) de la Charte. Comme la Cour le reconnaît, « les droits linguistiques ont rarement fait l'objet d'une interprétation judiciaire »⁸⁶. En s'inspirant grandement de la jurisprudence portant sur l'article 32 de la Charte⁸⁷, la Cour conclut que la municipalité est une institution au sens de l'article 16(2)⁸⁸. Dans sa résolution des ques-

⁸¹ *Id.*

⁸² Charte, préc., note 77, art. 1.

⁸³ *Québec (Procureur général) c. Québec Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66, 78; *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342, 394; *Québec (Éducation, Loisir et Sport) c. Nguyen*, [2009] 3 R.C.S. 208. Ingrid ROY, « L'application de l'article premier de la Charte aux droits linguistiques », (2012-2013) 43-3 *Revue de droit d'Ottawa* 395; Gaétan MIGNEAULT, « Vers une théorie générale de l'article 23 : le critère du nombre suffisant », (1999) 2-2 *Revue de la common law en français* 257, 285-291.

⁸⁴ Charte, préc., note 77, art. 20(1). Voir aussi Michel BASTARACHE, Mark C. POWER, Jean-Pierre HACHEY et Mathieu STANTON, « Au-delà des nombres : le droit du public canadien à des services fédéraux dans la langue officielle de son choix », (2011) 35-1 *Manitoba Law Journal* 14.

⁸⁵ *Charlebois c. Moncton (Ville)* (2001), 242 R.N.-B. (2^e) 259 (N.B. C.A.) (ci-après « *Charlebois* (2001) »).

⁸⁶ *Id.*, par. 17.

⁸⁷ L'article 32 stipule : « La présente charte s'applique : [...] b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature. ».

⁸⁸ *Charlebois* (2001), préc., note 85, par. 97-107.

tions, elle semble combiner l'analyse linguistique et celle de l'article 32⁸⁹. La Cour résume ainsi sa position :

Par l'application de ces mêmes critères qui visent à identifier les structures ou fonctions des entités gouvernementales au sens de l'al. 32(1)*b*) à l'expression « institutions de la législature et du gouvernement » utilisée au par. 16(2), j'estime que ces mêmes paramètres permettent d'établir la portée de cette dernière expression. D'après une interprétation large et généreuse fondée sur l'objet visé du par. 16(2), je conclus, pour les motifs déjà exposés, que les municipalités sont des « institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick » au sens du par. 16(2) de la *Charte*.⁹⁰

Cela dit, dans une décision ultérieure, la majorité de la Cour suprême du Canada, en refusant de se prononcer sur le sujet, s'exprime comme suit sur la portée de cet arrêt :

Premièrement, il convient de souligner que l'arrêt *Charlebois c. Moncton* portait sur le par. 18(2) de la *Charte*; partant, la conclusion de la cour selon laquelle les municipalités sont des « institutions » pour l'application du par. 16(2) est une opinion incidente. Notre Cour n'a jamais tranché la question de savoir si les municipalités sont des institutions au sens du par. 16(2), cette question n'est pas soulevée dans le présent pourvoi et je n'exprime aucune opinion sur la justesse de cette interprétation.⁹¹

Néanmoins, un point déjà abordé par la Cour suprême est l'interaction entre le test applicable en matière linguistique et celui de l'article 32 de la *Charte*. Dans *Stoffman*⁹², la Cour doit décider si la *Charte* s'applique au règlement interne d'un hôpital. Le demandeur invoque le test de *Blaikie*⁹³ et soutient que le document est assujéti à celle-ci au motif que l'approbation du ministre est requise avant son entrée en vigueur. Le juge La Forest répond à cet argument comme suit :

[...] les intimés soutiennent que le fait que les règlements du Vancouver General n'entrent en vigueur qu'après avoir reçu l'approbation du ministre de la Santé devrait les faire relever du par. 32(1) de la *Charte* de la même façon que la nécessité de l'approbation du pouvoir exécutif fait relever de

⁸⁹ *Id.*, par. 18 et 19.

⁹⁰ *Id.*, par. 107.

⁹¹ *Charlebois c. Saint John (Ville)*, [2005] 3 R.C.S. 563, par. 15 (ci-après « *Charlebois* (2005) »).

⁹² *Stoffman c. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 R.C.S. 483 (ci-après « *Stoffman* »).

⁹³ *Blaikie*, préc., note 1.

l'art. 133 les règlements et ordonnances des organismes subsidiaires du gouvernement du Québec. Il convient cependant de rappeler que, alors que l'art. 133 concerne la portée d'un intérêt ou d'un droit précis, bien qu'important, le par. 32(1) concerne la portée d'une déclaration des droits générale englobant plusieurs types de droits et de libertés différents et donc plusieurs aspects de l'activité du gouvernement. Je ne crois pas que ce que la Cour a affirmé en ce qui concerne la portée de l'art. 133 se transpose facilement pour délimiter la portée du par. 32(1).⁹⁴ (nos soulignés)

Le juge Wilson approuve ce commentaire lorsqu'elle affirme : « Je suis d'accord avec le juge La Forest pour dire que, parce que l'arrêt *Blaikie n° 2* a été décidé dans un contexte constitutionnel différent et en fonction d'une garantie constitutionnelle différente, son utilité pour l'interprétation du par. 32(1) est limitée »⁹⁵. Ces passages semblent remettre en question l'analyse de la Cour d'appel fondée sur l'article 32 de la Charte.

Le principal point de divergence entre les tests juridiques applicables relève de la nature et du caractère des dispositions en jeu. Puisque les dispositions linguistiques visent des entités et des obligations précises, la Cour suprême utilise un test organique. À l'opposé, puisque l'article 32 s'intéresse aux organismes gouvernementaux et aux « domaines » en relevant, la Cour suprême lui applique un test à la fois organique et juridictionnel. Ainsi, même si une municipalité ne fait pas partie intégrante de l'institution provinciale, elle peut être visée par les obligations de la Charte puisqu'elle exerce une fonction gouvernementale. En confondant les deux tests et en négligeant la réserve exprimée dans *Stoffman*⁹⁶, la Cour d'appel expose ses motifs à la critique. Mais, pour les fins de cette discussion, il suffit de noter la divergence entre les tests respectifs utilisés par la Cour suprême et par la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans la définition des entités assujetties à des obligations linguistiques⁹⁷. Il reste à voir si la première entérinera l'approche de la seconde lorsque l'occasion se présentera.

⁹⁴ *Stoffman*, préc., note 92, p. 509 et 510.

⁹⁵ *Id.*, p. 540 et 541.

⁹⁶ *Stoffman*, préc., note 92.

⁹⁷ Les auteurs, ayant abordé cette question avant *Charlebois* (2001), semblent aussi partagés dans leurs avis. Voir notamment M. BASTARACHE, préc., note 62, p. 409 et A. TREMBLAY et M. BASTARACHE, préc., note 76, p. 742 et 743, qui semblent appliquer un test organique, *contra* P. FOUCHER et G. SNOW, préc., note 59, p. 89 et 90, 105 et 106, qui semblent appliquer un test organique et juridictionnel.

Le débat sur la portée du mot « institution » a été résolu en partie par l'adoption d'une nouvelle *Loi sur les langues officielles*⁹⁸ suite à l'arrêt de la Cour d'appel dans *Charlebois* (2001)⁹⁹. À l'instar de son équivalent fédéral et contrairement à la LLO 1969¹⁰⁰, le législateur y a inclus une définition des organismes gouvernementaux visés. En effet, l'article 1 prévoit ce qui suit :

« institution » désigne les institutions de l'Assemblée législative et du gouvernement du Nouveau-Brunswick, les tribunaux, tout organisme, bureau, commission, conseil, office ou autres créés afin d'exercer des fonctions de l'État sous le régime d'une loi provinciale ou en vertu des attributions du lieutenant-gouverneur en conseil, les ministères, les sociétés de la Couronne créées sous le régime d'une loi provinciale et tout autre organisme désigné à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Nouveau-Brunswick ou placé sous le contrôle du lieutenant-gouverneur en conseil ou d'un ministre provincial.¹⁰¹

La disposition est répétitive et laisse place à l'interprétation, mais elle se divise en cinq catégories d'institutions : A) l'Assemblée législative et ses organismes, B) le gouvernement et ses organismes, C) les tribunaux, c'est-à-dire « les cours et les tribunaux administratifs »¹⁰², D) les sociétés de la Couronne¹⁰³, et E) tout autre organisme, bureau, commission, etc. « créés afin d'exercer des fonctions de l'État sous le régime d'une loi provinciale ou en vertu des attributions du lieutenant-gouverneur en conseil ». De toute évidence, selon l'avis exprimé par la Cour suprême en 1974, la Loi ne s'applique pas aux institutions sous le contrôle du Parlement canadien¹⁰⁴.

Les quatre premières catégories soulèvent peu de difficultés. Les institutions de l'Assemblée législative comprennent assurément les divers comités parlementaires puis les entités comme le Bureau du vérificateur général, l'ombudsman, le directeur des élections, le Commissariat aux langues officielles, etc. Les institutions du gouvernement s'entendent forcément du Conseil exécutif, du Conseil du trésor, les différents ministères,

⁹⁸ *Loi sur les langues officielles*, L.N.-B. 2002, c. O-0.5 (ci-après « LLO 2002 »).

⁹⁹ *Charlebois* (2001), préc., note 85.

¹⁰⁰ LLO 1969, préc., note 3.

¹⁰¹ LLO 2002, préc., note 98, art. 1.

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182, 187 et 189 (ci-après « *Jones* »).

etc. Les tribunaux visent les cours supérieures et inférieures de justice puis les tribunaux administratifs comme la Commission des droits de la personne¹⁰⁵, la Commission du travail et de l'emploi¹⁰⁶, la Commission de l'énergie et des services publics¹⁰⁷, etc. Les sociétés de la Couronne sont définies comme «les personnes morales tenues de rendre compte à l'Assemblée législative de leurs activités par l'intermédiaire d'un ministre ainsi que les sociétés de la Couronne mères et leurs filiales à cent pour cent»¹⁰⁸. Alcool NB, Énergie NB et Services NB en sont de bons exemples. Jusqu'à ce point, la Loi applique donc une vision organique des institutions. Par contre, il est plus difficile de déterminer quels sont les organismes «créés afin d'exercer des fonctions de l'État». L'une des premières fonctions de l'État est certainement la réglementation d'activités par le biais de son pouvoir d'interdiction et de sanction. Si tel est le cas, les municipalités et certains ordres professionnels possèdent tous les attributs d'un tel organisme puisque cela se rapporte à leurs pouvoirs plutôt qu'à leur intégration dans le gouvernement provincial¹⁰⁹. En ce sens, à la lumière de la discussion précédente¹¹⁰, le législateur a choisi le test adopté par la Cour d'appel dans *Charlebois* (2001)¹¹¹ plutôt que celui qu'avait formulé la Cour suprême.

Cela dit, en ce qui concerne les municipalités, alors que le législateur a rédigé une définition apparemment suffisamment large pour les inclure, il leur a aussi consacré une section dans la LLO 2002¹¹². Notons que cette loi définit ce qu'est une municipalité¹¹³ sans incorporer le terme dans la définition précitée d'institution. Ailleurs dans la Loi, on traite expressément

¹⁰⁵ *Loi sur les droits de la personne*, L.R.N.-B. 2011, c. 171.

¹⁰⁶ *Loi sur la Commission du travail et de l'emploi*, L.R.N.-B. 2011, c. 182.

¹⁰⁷ *Loi sur la Commission de l'énergie et des services publics*, L.N.-B. 2006, c. E-9.18.

¹⁰⁸ LLO 2002, préc., note 98, art. 1.

¹⁰⁹ P. FOUCHER et G. SNOW, préc., note 59, p. 89 et 90, distinguent les corporations municipales des ordres professionnels, mais il semble difficile de justifier cette distinction car tous deux peuvent avoir des pouvoirs réglementaires également contraignants. Les deux types d'organismes sont dirigés par des conseils indépendants de l'autorité provinciale, dont les membres sont généralement choisis par des processus autonomes. La principale différence se rapporte à la base juridictionnelle de leurs activités, étant personnelle dans le cas des ordres professionnels et territoriale dans le cas des municipalités.

¹¹⁰ Voir *supra*, p. 102-104.

¹¹¹ *Charlebois* (2001), préc., note 85.

¹¹² LLO 2002, préc., note 98, art. 35-38.

¹¹³ *Id.*, art. 1.

des arrêtés municipaux en plus des lois provinciales¹¹⁴. C'est dans ce contexte que les tribunaux ont été appelés à décider si les municipalités sont comprises par le mot « institution ». Dans *Charlebois* (2005)¹¹⁵, comme nous l'avons vu, la Cour suprême précise que la question en litige ne porte pas sur la signification de l'expression qui se trouve à l'article 16(2) de la Charte, mais bien sur la LLO 2002¹¹⁶. À ce titre, l'article 16(3) de la Charte prévoit la possibilité de conférer des droits linguistiques au-delà de ce qui est prévu à la Constitution¹¹⁷.

En se prononçant sur la question, les tribunaux conviennent que la définition d'institution est à première vue suffisamment large pour inclure les municipalités. Par contre, à la lumière de la section spécifique qui leur est consacrée, la Loi aurait des effets contradictoires s'il fallait assimiler les municipalités aux organismes habituels du gouvernement provincial. En appliquant le principe de la cohérence interne et en étudiant l'économie de la Loi, les tribunaux inférieurs et la majorité de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Charlebois* (2005)¹¹⁸ conclurent que les municipalités ne sont pas visées par la définition d'institution qui figure à la LLO 2002¹¹⁹.

Quant aux ordres professionnels, la LLO 2002¹²⁰ ne contenait aucune disposition précise jusqu'en 2013, lorsqu'un article lui fut ajouté¹²¹. Faisant suite au rapport du comité parlementaire chargé de la révision de la Loi¹²², la mesure souleva de nombreuses interrogations. Notamment, le législateur choisit de définir séparément l'expression « association professionnelle », plutôt que d'en inclure la définition à l'article 1. De plus, à l'instar des municipalités, l'approche suivie suggère que les ordres professionnels sont considérés comme étant exclus du mot « institution ». En limitant les

¹¹⁴ *Id.*, art. 20(1).

¹¹⁵ *Charlebois* (2005), préc., note 91.

¹¹⁶ LLO 2002, préc., note 98.

¹¹⁷ L'article 16(3) de la Charte, préc., note 79, stipule que : « La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais. ». Son article 26 stipule de plus que : « Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne constitue pas une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada. ».

¹¹⁸ *Charlebois* (2005), préc., note 91.

¹¹⁹ LLO 2002, préc., note 98.

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ *Loi relative aux langues officielles*, L.N.-B. 2013, c. 38, art. 1(7).

¹²² NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, *Rapport du Comité spécial de révision de la Loi sur les langues officielles*, Frédéricton, 2013, p. 8 et 20.

obligations aux services réglementaires livrés aux membres, on entendait sûrement que celles-ci ne toucheraient pas les services rendus au public. Face aux nombreuses interrogations soulevées, une modification fut adoptée en 2015 assurant notamment que les services visés puissent être rendus au public aussi bien qu'aux membres, sans avoir à les définir par règlement¹²³. Par contre, le fait qu'une section soit consacrée aux associations professionnelles¹²⁴ suggère encore une fois qu'elles n'étaient pas originellement visées par la définition d'institution, ce qui rend le type d'organismes pouvant maintenant être saisis par l'expression « exercer des fonctions de l'État » difficile à déterminer. Les services policiers, possédant des pouvoirs de contraintes et d'incarcération, exercent certainement des fonctions de l'État, mais comme les municipalités, et les associations professionnelles depuis 2013, ils sont visés par des dispositions spécifiques.

De fait, en 2002, en plus de définir les institutions visées, le législateur a profité de la révision de la LLO 1969¹²⁵ pour mieux cerner les obligations concernant la prestation de services publics. À cet égard, les dispositions suivantes furent incorporées à la Loi :

27. Le public a le droit de communiquer avec toute institution et d'en recevoir les services dans la langue officielle de son choix.

28. Il incombe aux institutions de veiller à ce que le public puisse communiquer avec elles et en recevoir les services dans la langue officielle de son choix.

28.1 Il incombe aux institutions de veiller à ce que les mesures voulues soient prises pour informer le public que leurs services lui sont offerts dans la langue officielle de son choix.

29. Tout affichage public et autres publications et communications destinés au grand public et émanant d'une institution sont publiés dans les deux langues officielles.

30. Si elle fait appel à un tiers afin qu'il fournisse des services pour son compte, la province ou une institution, le cas échéant, est chargée de veiller à ce qu'il honore les obligations que lui imposent les articles 27 à 29.¹²⁶

¹²³ *Loi modifiant la Loi relative aux langues officielles*, L.N.-B. 2015, c. 39, art. 1.

¹²⁴ LLO 2002, préc., note 98, art. 41.1.

¹²⁵ LLO 1969, préc., note 3.

¹²⁶ LLO 2002, préc., note 98, art. 27-30.

De plus, selon l'article 1, « toute forme de communication orale, écrite ou électronique » et « toute forme de publication, sur papier ou électronique »¹²⁷ sont visées par l'obligation. L'institution a donc la responsabilité de s'assurer que tout membre du public puisse transiger avec elle dans la langue officielle de son choix et elle doit activement annoncer ses services dans les langues officielles, contrairement à ce que prévoyait la version de 1969¹²⁸, aux termes de laquelle l'obligation s'appliquait « lorsque quelqu'un lui en [faisait] la demande »¹²⁹. À l'instar des articles 16(2) et 20(2) de la Charte, l'approche est institutionnelle plutôt qu'individuelle.

Par le biais de son article 30, la LLO 2002¹³⁰ veille de plus à protéger le public contre les tentatives du gouvernement de contourner ses obligations par l'embauche de tierces parties pour agir en son nom. La disposition ne vise probablement pas les cas de coopération intergouvernementale¹³¹, ou même les cas de partenariat public-privé, mais un ministère déléguant ses responsabilités à un tiers doit s'assurer qu'il respecte les devoirs législatifs applicables¹³². Deux exemples en ce sens sont sûrement l'emploi de la Gendarmerie royale du Canada à titre de police provinciale¹³³ et la Société des loteries de l'Atlantique dans le domaine des jeux de pari¹³⁴.

Notons toutefois, bien que l'article 20(2) de la Charte confère un droit de communiquer et de recevoir les services dans la langue officielle de son choix de « tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement », que la disposition ne consacre aucun modèle de prestation de services. Le caractère institutionnel de la protection exige sûrement la mise en place de structures adéquates, mais les autorités conservent leur discrétion quant aux moyens à choisir. Ainsi, le gouvernement peut dispenser ses services par le biais d'établissements bilingues ou linguistiquement homogènes. La portée et l'effet de l'article 16.1, enchâssé en 1993, n'ont pas encore été clairement définis, mais ses auteurs entendaient au mini-

¹²⁷ *Id.*, art. 1.

¹²⁸ LLO 1969, préc., note 3.

¹²⁹ *Id.*, art. 11.

¹³⁰ LLO 2002, préc., note 98.

¹³¹ *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, 2003 CAF 203.

¹³² *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (ministre de la Justice)*, 2001 C.F.P.I. 239 (CanLII).

¹³³ *Paulin c. Canada*, [2008] 1 R.C.S. 383 (ci-après « *Paulin* »).

¹³⁴ *Loi sur les loteries*, L.N.-B. 1976, c. L-13.1; *Loi sur la réglementation des jeux*, L.N.-B. 2008, c. G-1.5, art. 3 et 5 à 10.

mum lui conférer le rôle de règle d'interprétation aux autres dispositions constitutionnelles¹³⁵. Il stipule à cet égard que :

16.1 (1) La communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux, notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion.

(2) Le rôle de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick de protéger et de promouvoir le statut, les droits et les privilèges visés au paragraphe (1) est confirmé.¹³⁶

En le combinant à l'article 20(2) de la Charte, il confirme la discrétion accordée aux autorités provinciales dans l'établissement des structures bilingues ou homogènes pour la prestation de services publics à la population. En appliquant le modèle dualiste, le gouvernement livre ses services dans les deux langues officielles par le biais d'institutions dédiées à chacune des communautés linguistiques. Ce modèle peut mener à l'élaboration et la mise en œuvre d'un service public mieux adapté aux besoins de sa clientèle.

Ces dispositions confèrent une égalité de statut, de droit et de privilège aux langues française et anglaise. Elles sous-entendent que des services de qualité égale doivent être fournis dans chaque langue par l'institution publique, même en présence du modèle d'établissements bilingues. Donc, les services doivent être disponibles dans les deux langues et s'équivaloir quant à leur clientèle respective. Par exemple, une simple liaison téléphonique ne suffit pas pour rencontrer les exigences de la garantie¹³⁷. Une structure institutionnelle adéquate doit assurer une prestation ponctuelle et pertinente de chaque service aux communautés linguistiques¹³⁸. De surcroît, une traduction peut s'avérer insuffisante aux besoins de la protection. En 2009, la Cour suprême s'est prononcée sur le sens de la notion d'égalité en matière de droit linguistique et la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral doit tenir compte des besoins particuliers de la minorité dans l'élaboration puis la prestation de ses services.

¹³⁵ Gaétan MIGNEAULT, « La progression des droits linguistiques au Nouveau-Brunswick dans une perspective historique globale », (2007) 52-1 *Revue de droit de McGill* 83, 116-122.

¹³⁶ Charte, préc., note 77, art. 16.1.

¹³⁷ *Doucet c. Canada*, [2005] 1 R.C.F. 671, par. 43 (C.F. (1^{ère} inst.)) (ci-après « *Doucet* »).

¹³⁸ *Beaulac*, préc., note 76, par. 39.

Dans ce cas, il était question d'un programme de développement économique en région. La Cour expliqua que :

[...] [l]e principe de l'égalité linguistique en matière de prestation de services gouvernementaux, selon le par. 20(1) de la *Charte* et la partie iv de la *LLO*, donne une garantie par rapport aux services *offerts* par l'institution fédérale. Par contre, il n'est pas tout à fait juste de dire que l'égalité linguistique en matière de prestation de services ne peut comprendre l'accès à des services *dont le contenu est distinct*. Selon la nature du service en question, il se peut que l'élaboration et la mise en œuvre de services identiques pour chacune des communautés linguistiques ne permettent pas de réaliser l'égalité réelle. Le contenu du principe de l'égalité linguistique en matière de services gouvernementaux n'est pas nécessairement uniforme. Il doit être défini en tenant compte de la nature du service en question et de son objet.¹³⁹

Mais, un peu plus loin, deux réserves furent exprimées :

Il est important, cependant, d'apporter deux précisions quant à la portée du principe de l'égalité linguistique en matière de prestation de services. Premièrement, les obligations qui découlent de la partie iv de la *LLO* ne requièrent pas que les services gouvernementaux atteignent un seuil minimal de qualité ou qu'ils répondent effectivement aux besoins en cause de chaque communauté de langue officielle. Il se peut que les services soient de qualité égale dans les deux langues, mais inadéquats, ou même de mauvaise qualité, et qu'ils ne satisfassent pas aux besoins de l'une ou l'autre communauté linguistique en matière de développement économique communautaire. [...]

Deuxièmement, le principe de l'égalité linguistique en matière de prestation de services ne signifie pas non plus qu'il doive y avoir égalité de résultats pour chacune des deux communautés linguistiques. Il se peut qu'une inégalité de résultats constitue un *indice* valable d'une inégalité dans la qualité des services offerts à chacune des communautés linguistiques. Par contre, les résultats d'un programme de développement économique communautaire destiné à l'une ou l'autre collectivité de langue officielle peuvent être tributaires d'un grand nombre de facteurs, parfois difficiles à cerner exactement.¹⁴⁰

Ainsi, un service public élaboré pour une communauté linguistique peut ne pas rejoindre l'autre si leur situation respective n'est pas prise en compte. Dans de tels cas, alors que la collectivité visée profitera du programme, l'autre n'y participera pas par pur désintérêt ou en raison de son

¹³⁹ *DesRochers c. Canada (Industrie)*, [2009] 1 R.C.S. 194, par. 51.

¹⁴⁰ *Id.*, par. 55 et 56.

incapacité à satisfaire aux critères établis. Par conséquent, bien que l'obligation linguistique ne puisse pas forcer l'offre d'un service non existant, elle peut contraindre l'ajustement de ceux qui sont fournis.

Cela dit, il est impossible de garantir un taux de succès de 100 pour cent dans la prestation de services au public dans les deux langues officielles. L'adoption d'obligations générales n'assure pas automatiquement leur respect sans un processus de mise en œuvre exhaustif. En plus d'un engagement profond des institutions envers leurs devoirs législatifs, un mécanisme efficace de détection et de sanction des manquements joue un rôle fondamental dans la propulsion des organismes à respecter leurs obligations.

Avant 1967, bien que le gouvernement du Nouveau-Brunswick ait offert des services en français, la pratique ne relevait d'aucune politique officielle et il est par conséquent impossible d'évaluer son étendue. Cette même année, avec l'établissement du bureau de traduction, un premier engagement concret est pris. La mesure n'est toutefois pas assortie de mécanismes précis de mise en œuvre et il demeure difficile d'évaluer son effet sur les activités publiques. Même avec l'adoption de la LLO 1969¹⁴¹, la loi est silencieuse quant au pouvoir d'imposer l'exécution des obligations, sauf par le biais de recours généraux¹⁴². C'est seulement avec l'inclusion des articles 16(2) et 20(2) à la Charte que les premiers recours judiciaires, par le biais de l'article 24(1), ont été associés au droit de recevoir des services en français. Finalement, un mécanisme complémentaire a été incorporé à la LLO 2002 en permettant le dépôt de plaintes auprès d'un commissaire et le recours aux tribunaux en cas de violations de la Loi¹⁴³.

En plus d'offrir un mécanisme de sanction, le Commissariat aux langues officielles, de par l'obligation qui lui incombe de présenter un rapport de ses activités, permet d'identifier les institutions éprouvant le plus de difficultés à respecter leurs obligations linguistiques. Il serait faux de croire que

¹⁴¹ LLO 1969, préc., note 3.

¹⁴² A. TREMBLAY et M. BASTARACHE, préc., note 76, p. 740, 741 et 743; *Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [2000] 2 R.C.F. 212 (CAF); *Règles de procédure du Nouveau-Brunswick*, Règl. 82-73 (N.-B.), art. 16.04e). Pour une étude de la mise en œuvre des obligations linguistiques suite à 1969, voir Madeleine DELANEY-LEBLANC, *Gouvernement du Nouveau-Brunswick, Hello! Une étude de l'efficacité de la politique linguistique du Nouveau-Brunswick*, Fredericton, Ministère des Affaires intergouvernementales et autochtones, 1996.

¹⁴³ LLO 2002, préc., note 98, art. 43(9), (10), (16), (17), (18) et (19).

toutes les défaillances sont rapportées, mais une étude des plaintes déposées peut servir d'échantillon des problèmes rencontrés couramment. Selon les cinq groupes identifiés précédemment, voici un résumé des plaintes déposées auprès du commissaire entre le 1^{er} avril 2003 et le 31 mars 2015.

Plaintes au Commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick
(du 1er avril 2003 au 31 mars 2015)

		2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
A	Assemblée législative & organismes	13	15	0	17	1	2	1	7	7	1	0	8
B	Gouvernement & organismes	41	23	28	21	18	24	37	32	34	41	13	12
C	Tribunaux	2	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0
D	Sociétés de la Couronne	11	12	7	21	15	20	10	36	22	25	12	18
E	Autres organismes	6	3	3	1	2	1	6	12	14	9	5	8
	TOTAL	73	53	38	60	36	47	54	88	78	78	30	46

Les plaintes déposées sont comptabilisées, incluant celles qui ont été jugées non fondées par la suite. Les sections B (gouvernement) et D (sociétés de la Couronne) enregistrent régulièrement le plus de plaintes alors que la section C (tribunaux) semble plus respectueuse de ses obligations. Les municipalités, les commissions de déchets et d'aménagement et/ou les commissions de services régionaux sont incluses à la section E (autres organismes).

Dans chaque catégorie, certains organismes sont plus souvent sollicités et cela à différents moments. Par exemple, dans la catégorie A, Élections NB fait l'objet du plus grand nombre de plaintes de 2003 à 2015, mais les défaillances surviennent surtout en période électorale. Considérant la nature de leurs services respectifs, il est normal de constater des différences entre les institutions gouvernementales. Par exemple, alors que les services sociaux transigent avec le public constamment, la construction de route n'engage pas le même genre de relation. De manière générale, les ministères interagissant le plus avec le public sont également ceux pour lesquels on enregistre le plus de plaintes. À ce titre, entre 2003 et 2015, les

ministères de la Sécurité publique (58), de la Justice (46), du Développement social (41), du Tourisme (33), des Transports (25) et de la Santé (21) ont cumulé le plus grand nombre de plaintes. En ajoutant celles formulées à l'encontre d'entités de la section D comme les régies régionales de la santé (88) et Ambulance NB (15), le domaine de la santé prend rapidement le premier rang. En raison de la dualité dans le système scolaire et son exclusion partielle de la définition d'institution¹⁴⁴, le ministère de l'Éducation (5) est parmi les moins sanctionnés.

Cette section révèle une progression quant à l'éventail des services provinciaux offerts en français et au droit applicable. Si la volonté politique dicte leur disponibilité avant 1967, un premier programme gouvernemental les rend alors moins aléatoires. Cette initiative reprend néanmoins une proposition déjà formulée en 1953 et 1954. Ainsi, c'est la LLO 1969¹⁴⁵ qui consacre véritablement le droit de la minorité de recevoir en français les services du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Cette disposition est justifiée notamment en invoquant les coutumes et traditions puis le sujet de l'unité nationale. Depuis, la protection a été enchâssée dans la Constitution¹⁴⁶ puis clarifiée avec la révision de 2002¹⁴⁷. Quelques questions d'interprétation et de mise en œuvre demeurent mais, en général, le droit de recevoir de tels services ne saurait être contesté. Si la fonction publique provinciale d'aujourd'hui ne ressemble plus à ce qu'elle était jadis au niveau de ses structures, sa taille et de l'éventail de ses programmes, elle l'est encore moins par sa composition linguistique, car celle-ci a considérablement évolué suivant l'obligation de fournir des services bilingues. Des développements similaires s'observent dans d'autres secteurs, dont celui de la santé et des services policiers, mais le législateur hésite encore à cet égard. Une étude de leur contexte respectif révèle toujours une dynamique similaire à celle observée pour l'appareil public provincial traditionnel.

II. Les services de santé

Dans une colonie qui dépend de la navigation et l'immigration, à une époque où l'intervention de l'État dans la société civile est minime, les

¹⁴⁴ *Id.*, art. 4.

¹⁴⁵ LLO 1969, préc., note 3.

¹⁴⁶ Charte, préc., note 77, art. 20(2).

¹⁴⁷ LLO 2002, préc., note 98, art. 27-31.

premières mesures de santé au Nouveau-Brunswick visent surtout les navires transportant des personnes infectées de maladies contagieuses graves. L'approche du législateur est régionale, avec des lois spécifiques qui, selon les cas¹⁴⁸, imposent la quarantaine aux vaisseaux et aux individus présentant un risque de propagation. Aucun établissement pour leur traitement n'y est prévu: on se contente de la nomination de médecins pour vérifier l'état des passagers. Des mesures provinciales sont aussi adoptées¹⁴⁹. Il faudra attendre les années 1830 pour que l'approche du législateur change et qu'il commence à prévoir des conseils de santé («*Boards of Health*») locaux pour gérer ces questions et prévenir la propagation des maladies infectieuses¹⁵⁰. Un conseil provincial de la santé est ainsi établi en 1887 pour réglementer et chapeauter les organismes locaux¹⁵¹ alors qu'un ministère de la Santé voit le jour en 1918¹⁵².

Parallèlement aux mesures de santé publique destinées à contrer la propagation de maladies infectieuses, le législateur commence à prévoir des hôpitaux. Par exemple, en 1820, des frais furent imposés pour le soin et le soutien des marins¹⁵³. Des hôpitaux de la marine font leur apparition peu après, d'abord à Saint John¹⁵⁴ puis ailleurs¹⁵⁵. La création d'une infirmerie publique pour les indigents de Saint John est prévue en 1838¹⁵⁶,

¹⁴⁸ *An Act to prevent bringing infectious distempers into the City of Saint John*, L.N.-B. 1796, c. 5; *An Act to provide against the importation and spreading of distempers in the Counties of Westmorland, Gloucester and Kent*, L.N.-B. 1832, c. 19.

¹⁴⁹ *An Act to prevent the importation or spreading of Infectious Distempers within this Province*, L.N.-B. 1799, c. 8; *An Act relating to Public Health*, L.N.-B. 1873, c. 1; *An Act to provide for Vaccination*, L.N.-B. 1873, c. 22; *An Act to assist in the prevention and cure of Tuberculosis*, L.N.-B. 1909, c. 49.

¹⁵⁰ *An Act for the establishment and regulation of Boards of Health in the several Counties of this Province*, L.N.-B. 1833, c. 28.

¹⁵¹ *An Act respecting the Public Health*, L.N.-B. 1887, c. 3.

¹⁵² *An Act respecting the Public Health for the Province of New Brunswick*, L.N.-B. 1918, c. 36, art. 3.

¹⁵³ *An Act to provide for sick and disabled Seamen, not being paupers, belonging to the Province*, L.N.-B. 1820, c. 15.

¹⁵⁴ *An Act to alter an Act to provide for sick and disabled Seamen, not being paupers, belonging to the Province, and to provide buildings for the accommodation of the same*, L.N.-B. 1822, c. 27.

¹⁵⁵ *An Act in addition to and in amendment of the several Acts now in force to provide for sick and disabled Seamen, not being paupers, belonging to this Province*, L.N.-B. 1826, c. 14.

¹⁵⁶ *An Act to provide for the erection of an Alms House and Work House, and to establish a Public Infirmary in and for the City and County of Saint John*, L.N.-B. 1838, c. 17.

mais elle ne semble pas connaître de suite¹⁵⁷. C'est finalement à Saint John que le premier hôpital général s'implante au milieu du XIX^e siècle. En 1900, en plus de celui établi à Saint John depuis 1860, on en compte un à Frédérickton à compter de 1889 et à Moncton en 1895, leurs commissaires se rapportant aux autorités locales¹⁵⁸.

Une mesure sanitaire destinée aux francophones des comtés de Gloucester et de Northumberland est adoptée en 1844. Des cas de lèpre surviennent alors dans cette région et un conseil de santé reçoit le pouvoir d'en limiter la propagation. Le préambule de la Loi explique que :

WHEREAS a loathsome Disease, (supposed to be a species of Leprosy,) has been for several years slowly extending itself among the French population on that part of the Coast of the County of Gloucester immediately adjoining the County of Northumberland, at Tracadie, and also in parts of the said County of Northumberland, and it is absolutely necessary that measures should be adopted to prevent the further spread of the said Disease, and as far as possible to relieve the unfortunate individuals infected with the same [...]¹⁵⁹

Initialement, les malades sont mis en quarantaine, mais diverses pressions mènent à l'érection d'une léproserie dans la région de Tracadie, sur la Péninsule acadienne¹⁶⁰. L'hôpital bénéficie des services occasionnels du Dr. Charles Labillois, un francophone¹⁶¹. À cet égard, un rapport de 1857 demande « whether a French Canadian or other Medical practitioner might not be induced to reside in or as near as possible to the Lazaretto »¹⁶². En 1868, les soins sont assurés par la congrégation des Religieuses Hospi-

¹⁵⁷ *An Act to alter and amend an Act, intituled "An Act to provide for the erection of an Alms House and Work House, and to establish a Public Infirmary in and for the City and County of Saint John*, L.N.-B. 1847, c. 57.

¹⁵⁸ *An Act establishing and maintaining a General Public Hospital in the City or County of Saint John*, L.N.-B. 1860, c. 61, art. 1; *An Act to incorporate the Moncton Hospital*, L.N.-B. 1895, c. 61, art. 1, 7.

¹⁵⁹ *An Act to prevent the spread of a Disorder now existing in certain parts of the Counties of Gloucester and Northumberland*, L.N.-B. 1844, c. 28.

¹⁶⁰ G. MIGNEAULT, « Reconnaissance », préc., note 4, p. 136-140.

¹⁶¹ *Id.*, p. 139.

¹⁶² NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, « Report of Commissioners appointed under Resolution of House of Assembly », *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, Fredericton, Imprimeur de la Reine, 1857 (app.).

talières de Saint Joseph¹⁶³, laquelle est composée de francophones. Finalement, la responsabilité de l'établissement est transférée au gouvernement fédéral en 1880¹⁶⁴, tout en préservant le rôle de la congrégation. Un hôpital général est établi plus tard dans la région et si l'on se fie aux rapports déposés en français à l'Assemblée législative au début du xx^e siècle¹⁶⁵, celui-ci offre aussi ses services dans cette langue.

À la fin des années 1840, un établissement provincial érigé à Saint John a comme mission d'accueillir les personnes souffrant de troubles mentaux¹⁶⁶. Auparavant, la loi prévoit leur confinement¹⁶⁷ dans les régions. Selon une loi de 1849, l'établissement appartient à la Couronne et doit être administré par un conseil nommé par le lieutenant-gouverneur¹⁶⁸. À partir de ce moment, les personnes souffrant d'une déficience grave doivent y être admises¹⁶⁹. Le nom de l'institution devient « *The Provincial Hospital* » en 1904¹⁷⁰ et un nouvel établissement est créé en 1946¹⁷¹. Contrairement

¹⁶³ *An Act to incorporate the Tracadie Hospital Sisters of the Hotel Dieu Saint Joseph* (1869), 32 Vict., c. 83. Les religieuses furent Marie Pagé, Eulalie Quesnel, Delphine Bonier et Philomène Fournier.

¹⁶⁴ Mary Jane LOSIER et Céline PINET, *Les enfants de Lazare : histoire du lazaret de Tracadie*, Lévis, Faye, 1997, p. 171 ; Nicola LANDRY et Nicole LANG, *Histoire de l'Acadie*, 2^e éd., Sillery, Septentrion, 2014, p. 210.

¹⁶⁵ NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, « Sixième rapport de l'Hôtel Dieu de St. Joseph de Tracadie, NB, 1904 », *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, Frédéricton, Imprimeur du Roi, 1904 (app.) ; NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, « Septième rapport de l'hôpital général de l'Hôtel Dieu, Tracadie, NB », *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, Frédéricton, Imprimeur du Roi, 1905 (app.) ; NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, « Huitième rapport de l'hôpital général de l'Hôtel Dieu de St. Joseph à Tracadie, NB », *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, Frédéricton, Imprimeur du Roi, 1906 (app.).

¹⁶⁶ *An Act to provide for the erection of a building for a Provincial Lunatics Asylum*, L.N.-B. 1847, c. 55.

¹⁶⁷ *An Act for the safe keeping of Lunatics whom it may be dangerous to permit to go at large within the Province*, L.N.-B. 1824, c. 9 ; *An Act for the safe custody of Insane persons charged with offences, and for the confinement of Insane Prisoners*, L.N.-B. 1847, c. 41.

¹⁶⁸ *An Act to provide for the management of the Provincial Lunatic Asylum*, L.N.-B. 1849, c. 28, art. 1 et 2.

¹⁶⁹ *An Act to amend the Law relating to Lunatics and Insane Persons*, L.N.-B. 1852, c. 4 ; *Mental Health Act*, L.N.-B. 1969, c. 13.

¹⁷⁰ *An Act to change the name of the Provincial Lunatic Asylum, and for other purposes*, L.N.-B. 1904, c. 21.

¹⁷¹ *An Act to provide funds for the Construction and Equipping of new buildings for the care and treatment of the Mentally Ill*, L.N.-B. 1946, c. 11 ; *An Act to amend the Provincial*

aux autres hôpitaux, celui-ci est placé sous le contrôle direct du gouvernement provincial dès sa création.

Ces établissements sont établis et maintenus par les autorités provinciales ou locales, selon le cas, mais ils dispensent seulement une partie des services médicaux fournis à la population. Pour leur part, les médecins ont toujours prodigués des soins dans leurs cabinets ou à domicile. Des services de santé ont été ainsi offerts en français dans les communautés à l'extérieur des hôpitaux et la profession fut l'une des premières à être réglementée¹⁷², avant celles des avocats¹⁷³, des ingénieurs¹⁷⁴ et des architectes¹⁷⁵. Toutefois, en 1816, le Collège des médecins n'était pas encore sur pied et les praticiens devaient détenir soit un diplôme universitaire d'un établissement en Grande Bretagne ou en Irlande ou être examinés par un juge compétent¹⁷⁶. Le Collège des médecins fut établi en 1859¹⁷⁷ avec un registre des praticiens enregistrés¹⁷⁸. Il fut aboli en 1863¹⁷⁹ puis rétabli en 1881¹⁸⁰. Avec ce registre, surtout à l'aide des patronymes, l'existence de quelques médecins francophones dans la province peut être connue¹⁸¹.

Hospital Act, L.N.-B. 1967, c. 60.

¹⁷² *An Act to exclude ignorant and unskilful persons from the practice of Physic and Surgery*, L.N.-B. 1816, c. 16 (ci-après «Loi sur la pratique de la chirurgie»).

¹⁷³ *An Act to incorporate the Barristers' Society of New Brunswick*, L.N.-B. 1846, c. 48; *An Act relating to the admission of Attorneys of the Supreme Court*, L.N.-B. 1863, c. 23.

¹⁷⁴ *An Act to provide for an Association of Professional Engineers of the Province of New Brunswick*, L.N.-B. 1920, c. 55.

¹⁷⁵ *An Act to incorporate The Architects' Association of New Brunswick*, L.N.-B. 1933, c. 48.

¹⁷⁶ *Loi sur la pratique de la chirurgie*, préc., note 172, art. 1.

¹⁷⁷ *An Act to regulate the qualification of Practitioners in Medicine and Surgery, and to provide a Medical Council of Health in the Province of New Brunswick*, L.N.-B. 1859, c. 18.

¹⁷⁸ *Id.*, art. 13.

¹⁷⁹ *An Act relating to Physicians and Surgeons*, L.N.-B. 1863, c. 11.

¹⁸⁰ *An Act relating to the Registration and Qualifications of Physicians and Surgeons*, L.N.-B. 1881, c. 19 (ci-après «Loi médicale de 1881»).

¹⁸¹ «The Medical Faculty of New Brunswick», (11 janvier 1860) 18-975, *Gazette royale* 8836; «The Medical Register of New Brunswick», (19 avril 1882) 40 *Gazette royale* 109; «The Medical Register of New Brunswick», (30 avril 1890) 48 *Gazette royale* 102; «The Medical Register of New Brunswick», (29 avril 1891) 49 *Gazette royale* 73; «The Medical Register of New Brunswick», (25 avril 1900) 58 *Gazette royale* 116.

**Échantillon de francophones inscrits au registre
de la profession médicale**

(Gazette royale – 1860, 1882, 1883, 1891 et 1900)

Année	Nom	Endroit	Formation
1843	J.C. Pinguet	Edmundston	Collège de Québec
1852	Florent Fournier	Madawaska	-----
1858	Francis Édouard Pouliot	Bouctouche	Collège Berkshire, Mass.
1859	Joseph James Desnoyers	Madawaska	Collège Dartmouth
1866	Francis X. Bernier	Edmundston	Bas-Canada
1867	J.B. Elphege Mailett	Memramcook	Collège Dartmouth, N.H.
1869	Édouard H. Bossé	Memramcook	Université Victoria
1870	Alexandre Pierre Landry	Bouctouche	Université Harvard
1875	Fidèle Gaudet Joseph Alfred Légère	Memramcook Shédiac	Université Victoria Université Victoria
1876	Louis Napoléon Bourque	Moncton	Université Victoria
1879	Édouard F. Gaudet Jean Baptiste Lamothe	Moncton Bouctouche	Université Victoria Université de Buffalo
1882	Édouard H. Léger	Bouctouche	Collège de Détroit
1884	Lucien J. Belliveau	Shédiac	Université Victoria
1887	Francis Xavier Comeau Adolphus G. Guy	Caraquet Edmundston	Université Victoria Université Victoria
1888	Joseph A. Langis Félix G. Sirois Alfred C. Smith	Petite Rocher Maine Tracadie	Université Victoria Université Victoria Université Victoria
1889	Thomas J. Bourque Joseph A. Langis	Richibucto Bouctouche	Collège de Détroit Université Laval
1892	Wenceslas Lacroix David V. Landry Timothy LeBel	Edmundston Bouctouche Bouctouche	Université Laval Université Laval Université Laval
1893	Joseph Archambault	Maine	Université Laval
1896	Charles B. Rouleau	Grand Sault	Université Laval
1897	Louis Noé Albert	Madawaska	Université Laval

En 1881, la loi n'exige pas la connaissance de l'anglais pour pratiquer la médecine pourvu que l'examen en français soit réussi¹⁸², mais la règle change en 1899 avec l'imposition d'un examen obligatoire de grammaire anglaise et d'une langue parmi trois autres, dont le français¹⁸³. Un registre similaire existe pour les dentistes à partir de 1891¹⁸⁴ mais seul un examen de grammaire anglaise et d'histoire canadienne et britannique est obligatoire¹⁸⁵; aucun francophone ne paraît aux registres de 1891¹⁸⁶ et de 1900¹⁸⁷. Parmi les autres professions réglementées du domaine médical, il y a les pharmaciens¹⁸⁸, les infirmiers¹⁸⁹, les optométristes¹⁹⁰, les psychologues¹⁹¹, etc. Bien que les francophones ne soient pas représentés dans toutes ces professions, leur présence en médecine est indéniable.

De 1860 à 1992, année où la *Loi hospitalière*¹⁹² impose la centralisation des structures administratives régionales, les hôpitaux étaient placés sous le contrôle de différentes entités. Ce réseau institutionnel s'implante graduellement jusque dans les années 1960 avec la constitution de personnes

¹⁸² Loi médicale de 1881, préc., note 180, Annexe B.

¹⁸³ *An Act further to amend "The New Brunswick Medical Act, 1881"*, L.N.-B. 1899, c. 23; *An Act respecting the registration and qualification of Physicians and Surgeons*, L.N.-B. 1920, c. 52, Annexe B.

¹⁸⁴ *An Act relating to the Registration and Qualification of Dental-Surgeons*, L.N.-B. 1890, c. 22, art. 22; *An Act further to amend "The New Brunswick Dental Act 1890"*, L.N.-B. 1900, c. 78.

¹⁸⁵ *An Act in addition to and amendment of the New Brunswick Dental Act, 1890*, L.N.-B. 1893, c. 65, art. 8. Cette exigence disparaît de la loi de 1929: *An Act respecting the New Brunswick Dental Society*, L.N.-B. 1929, c. 59.

¹⁸⁶ «The Dental Register of New Brunswick», (8 avril 1891) 49 *Gazette royale* 60.

¹⁸⁷ «The Dental Register of New Brunswick», (28 mars 1900) 48 *Gazette royale* 83.

¹⁸⁸ *An Act to incorporate the New Brunswick Pharmaceutical Society, and to regulate the sale of Drugs and Medicines*, L.N.-B. 1884, c. 20. Alice M. Bourgeois de Shédiac est inscrite à ce registre de 1891 et de 1900: «Chemists and Druggists», (21 janvier 1891) 49 *Gazette royale* 12; «Chemists and Druggists», (31 janvier 1900) 58 *Gazette royale* 29.

¹⁸⁹ *An Act to incorporate "The New Brunswick Association of Graduate Nurses", and to establish a Provincial Registration of qualified Nurses*, L.N.-B. 1916, c. 49; *Loi sur les infirmières et infirmiers auxiliaires immatriculés*, L.N.-B. 1977, c. 60.

¹⁹⁰ *An Act to regulate the practice of Optometry*, L.N.-B. 1921, c. 41.

¹⁹¹ *The Psychologists Registration Act*, L.N.-B. 1967, c. 78.

¹⁹² *Loi hospitalière*, L.N.-B. 1992, c. H-6.1.

morales à Saint John¹⁹³, Tracadie¹⁹⁴, Fredericton¹⁹⁵, Moncton¹⁹⁶, Miramichi¹⁹⁷, Saint Stephen¹⁹⁸, Woodstock¹⁹⁹, Edmundston²⁰⁰, Campbellton²⁰¹, Bathurst²⁰², Sackville²⁰³, Sussex²⁰⁴, Perth-Andover²⁰⁵, Plaster Rock²⁰⁶,

¹⁹³ *An Act establishing and maintaining a General Public Hospital in the City or County of Saint John*, L.N.-B. 1860, c. 61 art. 2 et 3; *An Act establishing Saint John County Hospital*, L.N.-B. 1913, c. 63; *An Act to provide for an Isolation Hospital in the City and County of Saint John and for other purposes*, L.N.-B. 1916, c. 75; *An Act to incorporate the "Saint John Hospital Service Association"*, L.N.-B. 1940, c. 86; *An Act to incorporate St. Joseph's Hospital Saint John, NB*, L.N.-B. 1961, c. 148; *Loi visant à constituer en corporation l'Hôpital régional de Saint-Jean*, L.N.-B. 1979, c. 80.

¹⁹⁴ *An Act to incorporate the Tracadie Hospital Sisters of the Hotel Dieu Saint Joseph*, L.N.-B. 1869, c. 83 (léproserie); *An Act to incorporate the Sisters of the Hotel Dieu, Tracadie, New Brunswick*, L.N.-B. 1907, c. 64 (hôpital général).

¹⁹⁵ *An Act to incorporate The Ictoria Public Hospital*, L.N.-B. 1889, c. 56; *Loi constituant en corporation l'Hôpital Dr Everett Chalmers*, L.N.-B. 1977, c. 55.

¹⁹⁶ *An Act to incorporate the Moncton Hospital*, L.N.-B. 1895, c. 61; *An Act to incorporate certain persons under the name of L'Hôtel Dieu de l'Assomption*, L.N.-B. 1924, c. 42; *An Act to Incorporate "The Group Hospitalization Service Commission" of the Moncton Hospital and Hotel Dieu de l'Assomption*, L.N.-B. 1939, c. 83; *An Act to incorporate Hôpital Jacques Bourgeois*, L.N.-B. 1964, c. 78.

¹⁹⁷ *An Act to incorporate the Sisters of the Hotel Dieu of the Town of Chatham in the Province of New Brunswick*, L.N.-B. 1902, c. 83; *An Act to incorporate the Miramichi Hospital*, L.N.-B. 1916, c. 48; *An Act to incorporate Mount St. Joseph of Chatham, NB*, L.N.-B. 1962, c. 130; *An Act to incorporate Religious Hospitallers of St. Joseph of Chatham, NB*, L.N.-B. 1962, c. 142.

¹⁹⁸ *An Act to incorporate "The Chipman Memorial Hospital"*, L.N.-B. 1902, c. 67.

¹⁹⁹ *An Act to incorporate the Carleton County Hospital*, L.N.-B. 1903, c. 100.

²⁰⁰ *An Act to incorporate the Sisters of the Hotel Dieu of Saint Basile, Madawaska, New Brunswick*, L.N.-B. 1908, c. 87; *An Act to amend Chapter 87, 8 Edward VII (1908), being An Act to incorporate The Sisters of the Hotel Dieu of Saint Basile, Madawaska, New Brunswick*, L.N.-B. 1934, c. 49; *An Act to incorporate Hotel Dieu de St. Joseph, Edmundston*, L.N.-B. 1945, c. 88; *An Act to confirm an agreement between the Town of Edmundston and the Sisters of the Hotel Dieu of Saint Basile, Madawaska*, L.N.-B. 1946, c. 80.

²⁰¹ *An Act to incorporate the Sisters of the Hotel Dieu of Saint Joseph of the Town of Campbellton, in the Province of New Brunswick*, L.N.-B. 1919, c. 87; *An Act to incorporate The Restigouche and Bay Chaleur Soldiers' Memorial Hospital*, L.N.-B. 1919, c. 94.

²⁰² *An Act to incorporate Hotel Dieu de Bathurst*, L.N.-B. 1941, c. 44.

²⁰³ *An Act to incorporate the Sackville Hospital*, L.N.-B. 1944, c. 84.

²⁰⁴ *An Act to incorporate "Kings County Memorial Hospital"*, L.N.-B. 1946, c. 92.

²⁰⁵ *An Act to incorporate Hotel Dieu of St. Joseph, Perth*, L.N.-B. 1950, c. 54.

²⁰⁶ *An Act to incorporate the Tobique Valley Hospital*, L.N.-B. 1951, c. 47.

McAdam²⁰⁷, Dalhousie²⁰⁸, Grand Sault²⁰⁹, Harvey²¹⁰, Sainte Anne de Kent²¹¹ puis Oromocto²¹², entres autres. Quelques-unes des institutions sont déjà en opération lorsqu'elles deviennent des personnes morales. À ces lois, le législateur en superpose encore d'autres²¹³. Le caractère local des établissements se démontre par le soutien financier accordé par des corps municipaux²¹⁴. Il est aussi difficile d'ignorer la nature religieuse que révèle le nom de plusieurs²¹⁵, sans compter l'origine francophone de près d'une demi-douzaine d'entre eux. Cela dit, rien dans les lois ne traite de la langue de service, sauf lors de la fusion des deux hôpitaux de Campbellton pour former l'hôpital régional en 1987²¹⁶. Depuis, avec l'assurance maladie²¹⁷ et l'augmentation du coût des soins de santé, le gouvernement a étendu son contrôle sur les hôpitaux.

C'est en 1992, après l'adoption de la LLO 1969²¹⁸ et de la Charte, que la centralisation des hôpitaux chapeauté par des structures administra-

²⁰⁷ *An Act to incorporate MacLean Memorial Hospital*, L.N.-B. 1953, c. 37.

²⁰⁸ *An Act to incorporate Hôpital St. Joseph de Dalhousie*, L.N.-B. 1961, c. 102.

²⁰⁹ *An Act respecting Grand Falls General Hospital Inc. – L'Hôpital Général de Grand Sault Inc.*, L.N.-B. 1962, c. 111.

²¹⁰ *An Act respecting Harvey Community Hospital*, L.N.-B. 1963 (2^e sess.), c. 65.

²¹¹ *An Act to incorporate l'Hôpital Stella Maris de Kent*, L.N.-B. 1964, c. 82.

²¹² *An Act to incorporate the Oromocto Public Hospital*, L.N.-B. 1965, c. 87.

²¹³ *An Act for the protection of Hospitals*, L.N.-B. 1912, c. 20; *An Act to consolidate and amend the Acts relating to Public Hospitals*, L.N.-B. 1923, c. 5; *An Act to incorporate the New Brunswick Hospital Association*, L.N.-B. 1962, c. 134; *Loi constituant en corporation l'Hôpital extra-mural du Nouveau-Brunswick/New Brunswick Extra-Mural Hospital*, L.N.-B. 1983, c. 99; *Loi sur la protection radiologique de la santé*, L.N.-B. 1987, c. R-0.1.

²¹⁴ Voir notamment *An Act to Authorize the City and County of Saint John to Make a Further Issue of Debentures for the Saint John General Hospital*, L.N.-B. 1935, c. 63; *An Act to authorize the Municipality of Madawaska to enter into an agreement with the Sisters of the Hotel Dieu of Saint Basile, Madawaska, and its Trustee to guarantee certain debentures*, L.N.-B. 1946, c. 96; *An Act to authorize the Municipality of Westmorland to make contributions to the Sackville Hospital, the Moncton City Hospital and the Hotel Dieu Hospital of Moncton*, L.N.-B. 1946, c. 128.

²¹⁵ Voir *An Act to incorporate Les religieuses hospitalières de Saint Joseph de la Province de Notre-Dame de l'Assomption*, L.N.-B. 1956, c. 74.

²¹⁶ *Loi sur l'Hôpital régional de Campbellton*, L.N.-B. 1987, c. 68, art. 4c).

²¹⁷ *Hospital Care Insurance Act*, L.N.-B. 1958, c. 8; *Hospital Services Act*, L.N.-B. 1960, c. 11; *Medical Services Payment Act*, L.N.-B. 1968, c. 85; *Health Services Act*, L.N.-B. 1971, c. 6; *Loi sur la gratuité des médicaments sur ordonnance*, L.N.-B. 1975, c. P-15.01.

²¹⁸ LLO 1969, préc., note 3.

tives s'est concrétisée, alors que huit sociétés hospitalières sont placées sous la direction d'un conseil pour desservir sept régions précises²¹⁹. Ces entités deviennent responsables de la prestation des soins de santé sur l'ensemble du territoire provincial et exercent leur autorité sur plusieurs hôpitaux. Une modification de la *Loi sur les hôpitaux publics* remet aussi au ministre de la Santé la gestion et le contrôle des services médicaux à partir du 1^{er} avril 1992²²⁰. En 2002, les huit sociétés hospitalières sont remplacées par huit régies régionales de la santé comportant chacune un conseil d'administration partiellement élu afin de les rendre plus sensibles aux besoins locaux²²¹. Les élections sont abolies en 2008²²² puis rétablies en 2011²²³. À l'exception de l'obligation de fournir des services d'interprétation simultanée lors des séances publiques du conseil d'une régie²²⁴, rien dans ces lois n'aborde la question de la langue des services. S'il peut avoir existé un doute quant à l'application de la LLO 1969 aux hôpitaux avant 1992²²⁵, il a été pratiquement éliminé avec ces différentes mesures.

Quelques mois après la réforme de 2002, le gouvernement précise sa politique linguistique avec la LLO 2002. Contrairement à celle ayant pris place en 1969 et discutée à la section précédente, la nouvelle Loi contient des dispositions applicables dans le domaine de la santé. Ses articles 33 et 34 énoncent :

33. (1) Aux fins de la prestation des soins de santé dans la province et malgré la définition du mot « institution » à l'article 1, une institution au sens des articles 27 et 28 s'entend du réseau des établissements, installations et programmes de santé relevant du Ministère de la Santé et du Mieux-être ou des régies régionales de la santé établies en vertu de la *Loi sur les régies régionales de la santé*.

(2) Lorsque le ministre de la Santé et du Mieux-être établit un plan provincial de la santé en vertu de la *Loi sur les régies régionales de la santé*,

a) il veille à ce que les principes sur lesquels sont basés la fourniture des services tiennent compte de la prestation, dans les deux langues officielles, des services de santé dans la province, et

²¹⁹ *Loi hospitalière*, préc., note 192, art. 2-10.

²²⁰ *Loi modifiant la Loi sur les hôpitaux publics*, L.N.-B. 1992, c. 19, art. 1.

²²¹ *Loi sur les régies régionales de la santé*, L.N.-B. 2002, c. R-5.05, art. 16, 17 et 19.

²²² *Loi modifiant la Loi sur les régies régionales de la santé*, L.N.-B. 2008, c. 7, art. 6.

²²³ *Loi modifiant la Loi sur les régies régionales de la santé*, L.N.-B. 2011, c. 32, art. 17a).

²²⁴ *Id.*, art. 40.

²²⁵ P. FOUCHER et G. SNOW, préc., note 59, p. 90.

b) il considère la langue de fonctionnement habituelle en vertu de l'article 34.

34. Sous réserve de l'obligation de servir le public dans la langue officielle de son choix, l'article 33 n'a pas pour effet de limiter l'usage d'une seule langue officielle par un hôpital ou par un autre établissement tel que défini dans la *Loi sur les régies régionales de la santé* lorsque la langue utilisée est celle dans laquelle l'hôpital ou l'établissement fonctionne habituellement.²²⁶

En veillant à la prestation de services de santé dans les deux langues officielles, la Loi considère l'ensemble des établissements comme formant un « réseau » plutôt que des institutions séparées et autonomes. Tout en reconnaissant que « les modèles [de dualité] applicables au secteur de l'éducation sont difficilement transposables à celui de la santé »²²⁷, le législateur tente de préserver le caractère homogène de certains hôpitaux²²⁸. Conformément à l'approche en réseau et aux observations déjà formulées, alors que des établissements peuvent être appelés à jouer un plus grand rôle auprès de l'une des communautés linguistiques, d'autres desservent également les deux. Ceci est fidèle à l'histoire des différents organismes, alors que quelques-uns ont eu une vocation provinciale et d'autres une fonction locale.

Le législateur s'approche davantage d'un modèle de dualité en 2008 lorsque le nombre de régies fut réduit à seulement deux²²⁹. Bien que structurées sur une base territoriale, sauf dans le sud-est, la régie du nord prit la charge d'une population majoritairement francophone et celle du sud d'une population majoritairement anglophone. Les nouveaux articles 19(8) et (9) de la Loi prévoient :

19. (8) Il n'est pas loisible au conseil d'administration d'une régie régionale de la santé de changer ou de modifier la langue dans laquelle fonctionne habituellement un hôpital ou un établissement qui fournit des soins de santé

²²⁶ LLO 2002, préc., note 98, art. 33 et 34.

²²⁷ Jean-Guy FINN, « Organisation et gestion des services de santé en milieux minoritaires de langues officielles au Canada », dans Sylvain VÉZINA (dir.), *Gouvernance, santé et minorités francophones. Stratégies et nouvelles pratiques de gestion au Canada*, Lévis, Éditions de la Francophonie, 2007, p. 123, à la page 133.

²²⁸ LLO 2002, préc., note 98, art. 34. Voir *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001), 48 O.R. (3^e) 501 (C. div.) pour une discussion sur l'importance symbolique de certains hôpitaux.

²²⁹ *Loi modifiant la Loi sur les régies régionales de la santé*, préc., note 222, art. 5, 16 et 24.

sur le territoire qui relève de la régie ou encore d'ordonner un tel changement ou une telle modification. Cependant, il doit veiller à ce que les communications avec cet établissement ou cet hôpital soit dans sa langue de fonctionnement.

(9) Sous réserve du paragraphe (8), le conseil d'administration fonctionne dans la langue de la majorité de la communauté linguistique qu'il dessert; soit en français en ce qui a trait au conseil d'administration de la Régie régionale de la santé A/Regional Health Authority A soit en anglais pour ce qui est du conseil d'administration de la Régie régionale de la santé B/Regional Health Authority B.²³⁰

Ainsi, la régie du nord opère en français et celle du sud en anglais. Un nouveau libellé remplace le précédent en 2010 mais sans un impact majeur sur la substance :

18.1. (1) La Régie régionale de la santé A/Regional Health Authority A fonctionne en français et la Régie régionale de la santé B/Regional Health Authority B fonctionne en anglais.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), les régies régionales de la santé :

- a) respectent la langue dans laquelle fonctionnent habituellement les établissements qui relèvent d'elles;
- b) assurent, par l'entremise du réseau des établissements, installations et programmes de santé qui relève d'elles, la prestation aux membres du public des services de santé dans la langue officielle de leur choix.

(3) Les régies régionales de la santé ont pour responsabilité d'améliorer la prestation des services de santé en français.

19. (9) Le conseil d'administration de chacune des régies régionales de la santé et ses membres fonctionnent dans la langue de la régie.²³¹

L'utilité du nouvel article 19(9) n'est pas évidente puisqu'une régie n'a pas d'existence indépendante de son organe d'administration et si l'une fonctionne dans une langue, par suite logique, l'autre aussi. Avec ces dispositions, le législateur confirme le caractère francophone de la régie du nord et le caractère anglophone de la régie du sud, établissant une dualité linguistique territoriale dans le système de santé. Par contre, comme le précise

²³⁰ *Id.*, art. 6.

²³¹ *Loi relative à la langue et aux services de santé*, L.N.-B. 2010, c. 30, art. 1(2) et 1(3)c).

le nouvel article 18.1(2)*b*), cette structure administrative ne modifie pas l'obligation du réseau de livrer ses services dans les deux langues officielles.

Un aspect de ces dispositions qui risque de nécessiter des clarifications est l'apparente contradiction entre la langue de fonctionnement des régies et celle des établissements qui en relèvent. Tout en reconnaissant le fait que certains hôpitaux puissent mener leurs affaires dans une langue n'étant pas celle de la régie, la Loi n'accorde pas de statut juridique à la pratique, de sorte que la langue « habituelle » de fonctionnement peut changer selon la compétence linguistique des administrateurs et des employés. De surcroît, les hôpitaux ne possèdent plus un statut juridique séparé depuis 1992²³²; administrativement, leurs décisions sont prises ailleurs. La Loi ne crée aucun mécanisme pour identifier la langue de fonctionnement habituelle ni pour préserver cet état de fait dans la mesure où la transformation s'effectue naturellement. Des conflits potentiels sont donc à prévoir, ce qui obligera les tribunaux à tenter de concilier des dispositions contradictoires, mais cet enjeu est sans conséquence sur la prestation de services au public. Le principal défi posé par cette Loi consiste à combiner la notion de dualité et celle d'institutions bilingues, jonglant ainsi entre deux modèles de prestation de services publics dans un même système.

Une autre branche non négligeable des services de santé est celle des ambulances et du transport des patients. À l'instar des hôpitaux, ce secteur a connu une centralisation au fil des années. Une première mesure en ce sens apparaît en 1981, alors que sa supervision est confiée au ministre de la Santé²³³. Si des entreprises locales ont assuré ces soins pendant longtemps, en 2007 l'organisme provincial Ambulance NB inc. est établi sous l'autorité du ministère²³⁴. Tout doute qui pouvait exister auparavant quant à l'application des obligations linguistiques au secteur fut ainsi levé. Bien que cet organisme ne soit pas visé par les dispositions relatives aux régies régionales de la santé et aux hôpitaux, les soins médicaux prodigués par les ambulanciers doivent aussi être disponibles en français, sur le terrain, comme les services policiers.

En résumé, une longue progression s'observe également dans ce secteur. Organisés à l'origine sur une base essentiellement locale, sauf excep-

²³² *Loi hospitalière*, préc., note 192.

²³³ *Loi sur les services d'ambulance*, L.N.-B. 1981, c. A-7.2. Voir aussi *Loi sur les services d'ambulance*, L.N.-B. 1990, c. A-7.3.

²³⁴ « Loi sur les compagnies », (27 juin 2007) 165 *Gazette royale* 856.

tion, les services hospitaliers ont pris la couleur de leur communauté. Les ordres religieux ont joué un rôle important partout dans la province. Alors que la plupart des hôpitaux fonctionnent en anglais, quelques-uns s'établissent dans les communautés francophones. Une plus grande diversité existe donc dans ce domaine que dans l'arène purement provinciale. Depuis l'avènement de l'assurance-maladie, une centralisation se constate. Elle se remarque à peine lors de l'adoption de la LLO 1969²³⁵, car celle-ci demeure silencieuse sur la question des services de santé. Le rôle du gouvernement provincial en la matière s'accroît en 1992 puis encore davantage en 2002 et il devient difficile d'écarter les obligations linguistiques. Ainsi, la LLO 2002²³⁶ incorpore des dispositions à cet effet. Fidèle à l'histoire de certains établissements, le législateur tente de préserver leur caractère mais ceci le force à osciller entre institutions bilingues et homogènes. Des défis importants subsistent donc mais le droit à des services en français y est maintenant bien établi.

III. Les services policiers

À l'exception des services de shérif liés au système judiciaire²³⁷, le Nouveau-Brunswick ne comptait, à ses débuts, aucune force policière générale. La municipalité de Saint John possédait bien une force constabulaire, mais il fallait en choisir les membres chaque année²³⁸. Au même effet, les cours de session de chaque comté devaient nommer au moins deux constables par paroisses²³⁹. Au besoin, lorsque la situation s'y prêtait, on pouvait autrement recourir à l'armée, la milice²⁴⁰ ou une force spéciale pour faire respecter les lois²⁴¹. Les juges de paix et les cours de session des

²³⁵ LLO 1969, préc., note 3.

²³⁶ LLO 2002, préc., note 98.

²³⁷ *An Act for the better regulating of the office of Sheriff in this Province*, L.N.-B. 1836, c. 1.

²³⁸ Voir *An Act to authorize the Common Council of the City of Saint John, to appoint Constables for such Wards of the City as shall omit to choose the same*, L.N.-B. 1812, c. 11.

²³⁹ *An Act for the appointment of Town and Parish Officers, in the several Counties in this Province*, L.N.-B. 1786, c. 28, art. 1.

²⁴⁰ *Voir Act for the organization and regulation of the Militia of this Province*, L.N.-B. 1816, c. 6, art. 24 et 25.

²⁴¹ *An Act to provide for increasing the number of Constables in the City of Saint John, and for appointing special Constables in the City and County of Saint John*, L.N.-B. 1837, c. 12, art. 3; *An Act relating to the appointment of Special Constables*, L.N.-B. 1843, c. 39. Par exemple, en 1875, des forces spéciales furent employées lors des émeutes de Caraquet, en lien avec la *Loi sur les écoles communes* de 1871 (voir Gaétan MIGNEAULT, *La crise scolaire*

comtés possédaient aussi des pouvoirs judiciaires contraignants²⁴². Une première force policière se rapportant au gouvernement provincial par le biais d'un magistrat local fut établie à Portland en 1848²⁴³ dans le cadre des altercations liées aux parades orangistes²⁴⁴. D'autres corps policiers furent ensuite établis à Chatham²⁴⁵, Newcastle²⁴⁶, Saint Stephen²⁴⁷, Fredericton²⁴⁸ puis à Moncton²⁴⁹, mais sans imposer aux magistrats l'obligation de se rapporter au lieutenant-gouverneur. Suite à la Confédération, les forces policières durent aussi faire respecter les lois fédérales²⁵⁰. L'idée d'établir des prisons ou une force policière dans les régions n'était alors pas nécessairement populaire. À titre d'exemple, à Shippagan, dans le Nord-Est, une tentative d'ériger une prison en 1849 ne connut aucun succès²⁵¹. Une réaction similaire fut observée à Caraquet lorsqu'un projet similaire fut présenté à la suite des événements de janvier 1875²⁵². Comme la plupart des

de 1871 à 1875 au Nouveau-Brunswick: un produit de la Confédération, Frédéricton, Éditions du BeauBassin, 2013, p. 208-212 (ci-après «G. MIGNEAULT, *La crise scolaire*»)).

²⁴² Voir *An Act for the rendering Justices of the Peace more safe in the execution of their office, and for indemnifying Constables and others acting in obedience to their Warrants*, L.N.-B. 1801, c. 2.

²⁴³ *An Act for establishing and maintaining a Police Force in the Parish of Portland, in the City and County of Saint John*, L.N.-B. 1848, c. 12.

²⁴⁴ Voir Scott W. SEE, «The Orange Order and Social Violence in Mid-Nineteenth Century Saint John», (automne 1993) XIII-1 *Acadiensis* 68; Gordon M. WINDER, «Trouble in the North End: The Geography of Social Violence in Saint John, 1840-1860», (printemps 2000) XXIX-2 *Acadiensis* 27.

²⁴⁵ *An Act for establishing and maintaining a Police Force in the Town of Chatham, in the County of Northumberland*, L.N.-B. 1859, c. 46.

²⁴⁶ *An Act for establishing and maintaining a Police Force in the Town of Newcastle, in the County of Northumberland*, L.N.-B. 1862, c. 55.

²⁴⁷ *An Act for establishing and maintaining a Police Force in the Parish of Saint Stephen, in the County of Charlotte*, L.N.-B. 1864, c. 55.

²⁴⁸ *An Act relating to the Police Establishment in the City of Fredericton*, L.N.-B. 1871, c. 1.

²⁴⁹ *An Act for establishing and maintaining a Police Force in the City of Moncton*, L.N.-B. 1893, c. 47.

²⁵⁰ *An Act to define the duties of Constables, Special Constables and Policemen*, L.N.-B. 1882, c. 23; *An Act relating to the Jurisdiction of Police and Stipendiary Magistrates*, L.N.-B. 1902, c. 11.

²⁵¹ NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, *A Bill to authorize the erection of a Lock-up House at Shippagan, in the County of Gloucester: Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 13 février 1849, p. 102; 14 février 1849, p. 103; 5 mars 1849, p. 143; 18 mars 1849, p. 164 et 165.

²⁵² NOUVEAU-BRUNSWICK, ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE, *A Bill to provide for the establishment of a Police Force and Lock-up House at Caraquet, in the County of Gloucester: Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 16 mars 1875, p. 122; 17 mars

autres services discutés ci-dessus, les forces de maintien de l'ordre se développèrent ainsi d'abord au niveau local.

Alors qu'une loi de 1898 permet la nomination de constables provinciaux²⁵³, la première force policière provinciale prévue par législation remonte à 1927²⁵⁴. La courte loi de quatre articles prévoit simplement que le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer un chef de police et tout autre policier à sa discrétion, ceux-ci constituant alors une force policière provinciale avec tous les pouvoirs, droits, privilèges et immunités conférés aux agents de la paix par les lois de l'Assemblée²⁵⁵. Les coûts de cette force doivent être couverts par les fonds prélevés sous le régime de la loi sur la vente d'alcool adoptée à la même session²⁵⁶. En 1932, une loi permet le transfert des responsabilités de la force policière provinciale à la Gendarmerie royale du Canada (GRC)²⁵⁷. Mis à part lors d'un bref intervalle entre 1981²⁵⁸ et 1988²⁵⁹, en ce qui concerne la patrouille routière provinciale, la GRC a assuré ces services depuis. En 1946, les municipalités ont aussi obtenu l'autorité de contracter les services de la GRC²⁶⁰. Ainsi, alors que le Nouveau-Brunswick est desservi par un corps policier provincial, il s'y trouve aussi des corps policiers municipaux et régionaux, selon le cas.

Suite à l'adoption de la LLO 1969 et des articles 16(2) et 20(2) de la *Charte*, l'une des questions à résoudre concerne leur application aux corps policiers municipaux et régionaux, même s'il y a peu de doute à l'effet qu'ils s'appliquent au corps policier provincial. L'obligation des corps policiers est l'aspect des droits linguistiques au Nouveau-Brunswick ayant

1875, p. 124; 24 mars 1875, p. 152; 25 mars 1875, p. 156; 27 mars 1875, p. 165; 9 avril 1875, p. 207, 211-213; 10 avril 1875, p. 221; *An Act to provide for the establishment of a Police Force and Lock-up House at Caraquet, in the County of Gloucester*, L.N.-B. 1875, c. 100; G. MIGNEAULT, *La crise scolaire*, préc., note 241, p. 232-234.

²⁵³ *An Act to provide for the appointment of Provincial Constables*, L.N.-B. 1898, c. 6.

²⁵⁴ *An Act to establish a Provincial Police Force*, L.N.-B. 1927, c. 9.

²⁵⁵ *Id.*, art. 2-3.

²⁵⁶ *An Act to Regulate and Control the Sale of Liquor*, L.N.-B. 1927, c. 3.

²⁵⁷ *An Act to Provide for the Transfert of the Duties of the New Brunswick Police to the Royal Canadian Mounted Police*, L.N.-B. 1932, c. 12.

²⁵⁸ *Loi modifiant la Loi sur la police*, L.N.-B. 1981, c. 59, art. 14 (ajoutant l'art. 17.8); *Loi sur la Patrouille routière du Nouveau-Brunswick*, L.N.-B. 1987, c. N-5.2.

²⁵⁹ *Loi abrogeant la Loi sur la Patrouille routière du Nouveau-Brunswick*, L.N.-B. 1988, c. 67.

²⁶⁰ *An Act to enable Municipalities to enter into contracts for Policing by the Royal Canadian Mounted Police*, L.N.-B. 1946, c. 62.

fait l'objet du plus grand nombre d'interventions judiciaires. À ce titre, une première décision a été rendue dans l'affaire *Gautreau*²⁶¹, qui traite de l'application de l'article 20(2) de la Charte à la police routière du Nouveau-Brunswick. Bien que le jugement de la Cour du Banc de la Reine ait été infirmé en appel pour un autre motif, l'honorable juge Richard y déclare sans grande surprise que le corps policier constitue une « institution du gouvernement » et est donc assujetti aux obligations de l'article 20(2) de la Charte²⁶². La situation était moins claire toutefois à l'égard des forces municipales²⁶³ et il fallut attendre l'arrêt de la Cour d'appel dans *Haché*²⁶⁴ pour les assujettir aux obligations de l'article 20(2). Il faut noter que les articles 3 et 4.1 de la *Loi sur la police*²⁶⁵ obligent les municipalités à mettre sur pied et à maintenir des services policiers adéquats.

Un autre enjeu débattu devant les tribunaux, eu égard au service policier provincial dispensé par la GRC cette fois, est la mesure dans laquelle cette dernière est assujettie aux obligations provinciales, en plus de ses propres obligations à titre d'institution fédérale visée à l'article 20(1) de la Charte. Ainsi, dans *Doucet*²⁶⁶, la Cour fédérale décide que la GRC demeure assujettie aux obligations linguistiques fédérales même lorsqu'elle agit à titre de police provinciale. Par contre, ces devoirs sont définis en fonction d'un critère de « demande suffisante » et de « vocation de bureau » et ils peuvent varier d'une région à l'autre alors que les devoirs correspondants du Nouveau-Brunswick ne sont pas ainsi limités. Le fait qu'il s'agisse d'une institution du gouvernement du Canada complique, au lieu de simplifier, la question soumise au tribunal. La Cour suprême du Canada a déjà affirmé sans ambages que :

Point n'est besoin de citer de précédent à l'appui du pouvoir exclusif du Parlement du Canada de légiférer relativement au fonctionnement et à l'administration des institutions et organismes du Parlement et du gouvernement du Canada. Ces institutions et organismes sont de toute évidence hors de la portée des provinces.²⁶⁷

²⁶¹ *R. c. Gautreau* (1989), 101 R.N.B. (2^e) 1 (C.B.R.) (ci-après « *Gautreau* »).

²⁶² *Id.*, par. 47 et 48.

²⁶³ *R. c. Bastarache* (1992), 128 R.N.B. (2^e) 217, par. 17-22 (C.B.R.); *R. c. Bourque* (1992), M/M/141/91 (non rapportée, C.B.R.).

²⁶⁴ *R. c. Haché (E.)* (1993), 139 R.N.B. (2^e) 81 (C.A.) (ci-après « *Haché* »).

²⁶⁵ *Loi sur la police*, L.N.-B. 1977, c. P-9.2, art. 3(1) et 4.1.

²⁶⁶ *Doucet*, préc., note 137.

²⁶⁷ *Jones*, préc., note 104, p. 189.

Fidèle à ce prononcé, la Cour suprême expliqua dans un arrêt subséquent concernant la GRC et le Nouveau-Brunswick que :

Dès le moment où elle a entrepris de remplir ses obligations contractuelles, la GRC est devenue responsable de tout ce que ce travail policier peut entraîner. C'est la GRC qui est responsable de l'embauche, de la formation, de la discipline et de la promotion des agents. C'est la GRC qui détermine leur lieu et leurs heures de travail, leur rémunération et leurs pensions, qui leur fournit le matériel nécessaire et qui voit à son entretien. C'est la GRC qui est obligée de fournir tout ce qui est nécessaire pour assurer le respect des clauses du contrat. La méthode retenue pour effectuer la patrouille peut fort bien être différente des méthodes qu'employait la Patrouille routière du Nouveau-Brunswick.²⁶⁸

Le rôle joué par une province dans l'administration et les opérations de cette institution fédérale est donc restreint. Cela est confirmé par un autre arrêt s'étant penché sur la responsabilité potentielle des agents de la GRC agissant en vertu d'un contrat provincial. Dans ce dernier cas, il fallait décider si une procédure disciplinaire peut être entamée contre l'un de ses membres en vertu d'une loi provinciale ou s'il faut plutôt recourir à la législation fédérale. En tentant de distinguer les fonctions provinciales et fédérales, la Cour explique simplement : « Il me paraît ni possible ni utile de diviser les fonctions d'application de la loi du détachement de la G.R.C. afin d'établir si à certains égards ses membres sont assujettis aux procédures de *The Police Act, 1973* et si à d'autres égards ils ne le sont pas. »²⁶⁹. Elle déclare alors inapplicable la législation provinciale.

C'est dans ce contexte que la question des obligations de la GRC envers la population du Nouveau-Brunswick s'est posée dans *Paulin*²⁷⁰, alors qu'une dame francophone interceptée dans la région de Woodstock pour une infraction au code de la route exige un service dans sa langue. Un autre aspect de la cause concerne un rapport interne de la GRC proposant une réduction notable des compétences linguistiques de ses agents. Dans les motifs de son jugement, la Cour suprême ne se prononce pas sur l'interaction entre les obligations constitutionnelles fédérales et provinciales, ni ne détermine dans quelle mesure le contexte particulier du

²⁶⁸ *Flieger c. Nouveau-Brunswick*, [1993] 2 R.C.S. 651, 665. Voir aussi *Québec (Procureur général) c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218, 242 et 243.

²⁶⁹ *Albera (Procureur général) c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267, 277.

²⁷⁰ *Paulin*, préc., note 133.

Nouveau-Brunswick, tel que décrit aux articles 16(2), 16.1 et 20(2) de la Charte, peut inspirer l'interprétation de l'article 20(1) applicable au gouvernement du Canada. Une telle décision aurait grandement soutenu les travaux de tous les organismes fédéraux opérant dans la province. La Cour se limite plutôt au contrat entre les deux ordres de gouvernement pour conclure que la GRC est assujettie aux mêmes obligations que le gouvernement du Nouveau-Brunswick, mais sans distinguer les fonctions fédérales et provinciales qu'elle exerce. Elle ne débat pas non plus sur la question des devoirs administratifs de l'institution fédérale lorsqu'elle met en œuvre ses obligations linguistiques. Il faudra attendre une autre cause pour résoudre ces problèmes.

Des questions plus opérationnelles ont également été soulevées par rapport aux services policiers. À ce titre, il faut noter le contexte particulier dans lequel ils sont fournis. Car, plutôt que d'agir dans un cadre institutionnel typique, les agents sont généralement sur la route, seuls et sont placés à l'occasion face à des situations explosives; ils ne peuvent pas connaître à l'avance la langue des individus avec qui ils devront interagir. À moins d'exiger que tous les officiers soient bilingues²⁷¹, il semble alors inévitable que des individus soient interpellés dans une langue qui n'est pas la leur. La jurisprudence a dû traiter quelques cas où l'agent a été incapable d'adresser la parole à son interlocuteur dans la langue officielle de son choix. Si l'utilisation d'un système de communication à distance n'a pas été jugé adéquat pour assurer la fourniture du service²⁷², il semble que de faire attendre un conducteur une quinzaine de minutes le long d'une route soit acceptable²⁷³. Pendant longtemps, un flou a subsisté quant à savoir si un policier avait l'obligation d'indiquer dès le premier contact la disponibilité du service dans les deux langues officielles²⁷⁴, mais une décision de la Cour d'appel a mis un terme au débat en confirmant que les policiers devaient faire une offre active en vertu de l'article 20(2) de la

²⁷¹ Cela ne paraît pas être le cas: A. TREMBLAY et M. BASTARACHE, préc., note 76, p. 743. *Gautreau*, préc., note 261, par. 93; *R. c. Robinson* (1992), 127 R.N.B. (2^e) 271, par. 21 (C.B.R.).

²⁷² *Doucet*, préc., note 137, par. 43.

²⁷³ *R. c. Fournier*, 1993 CanLII 6806, [1993] A.N.B. 83 (C.B.R.).

²⁷⁴ Voir les arrêts suivants où l'obligation d'offre active ne fut pas reconnue: *Haché*, préc., note 264; *Robinson*, préc., note 271; *R. c. Bertrand*, [1992] A.N.B. 639 (C.B.R.); *R. c. Mahaney*, [2000] A.N.B. 134 (C.B.R.). *Contra*: *Gautreau*, préc., note 261, est un cas où l'obligation d'offre active fut reconnue.

Charte²⁷⁵. Contrairement aux autres sphères d'activités publiques, celle-ci a pu faire l'objet de plusieurs prononcés précisément en raison du contexte particulier qu'elle offre : les actions policières engagent habituellement le citoyen dans l'arène de la procédure pénale et des tribunaux.

Ce cadre opérationnel singulier a incité le législateur, lorsqu'il a adopté la LLO 2002, à inclure des dispositions visant à assurer la disponibilité des services policiers dans les deux langues officielles. Les obligations suivantes sont ainsi prévues :

31. (1) Tout membre du public a le droit, lorsqu'il communique avec un agent de la paix, de se faire servir dans la langue officielle de son choix et il doit être informé de ce choix.

(2) Lorsque l'agent de la paix n'est pas en mesure d'assurer la prestation des services dans la langue officielle choisie en vertu du paragraphe (1), il doit prendre les mesures nécessaires et ce dans un délai raisonnable pour lui permettre de répondre au choix fait par le membre du public au paragraphe (1).

(3) Il incombe aux agences responsables ou aux corps policiers, le cas échéant, de veiller à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour répondre au choix fait par un membre du public en vertu du paragraphe (1) et pour appuyer l'obligation de l'agent de la paix au sens du paragraphe (2).

32. L'article 31 n'a pas pour effet de porter atteinte aux obligations imposées aux agents de la paix visés en vertu de toute autre loi ou par l'application du droit, de dispenser des services au public dans les deux langues officielles.²⁷⁶

Ainsi, un membre du public a le droit d'être servi dans sa langue et d'en être informé. Il importe de préciser néanmoins que cette disposition se limite à la situation du policier sur le terrain, en contraignant l'agence à l'épauler dans ses obligations²⁷⁷. Les services dispensés dans un poste de police sont assurément inclus à la définition d'institution et couverts par les articles 27 à 29 discutés à la première section. Le dernier article vise certainement les membres de la GRC dispensant des services à titre de police provinciale, régionale ou municipale dont des obligations découlent de la législation fédérale.

²⁷⁵ *R. c. Losier*, 2011 NBCA 102 (ci-après « *Losier* »).

²⁷⁶ LLO 2002, préc., note 98, art 31 et 32.

²⁷⁷ *Id.*, art. 31(3).

Puisque les services policiers déposent souvent des accusations pénales ou quasi-pénales, une autre question abordée par les tribunaux est l'effet d'un manquement aux obligations linguistiques sur la procédure subséquente. Par exemple, un arrêt des procédures peut-il être ordonné pour le défaut du policier d'aviser un accusé de son droit à un service dans la langue de son choix? Un accusé devrait-il plutôt présenter une plainte au commissaire ou intenter un recours civil pour obtenir réparation, le cas échéant? Bien qu'un arrêt des procédures soit un remède extraordinaire, la Cour d'appel a confirmé en 2006 et 2007 qu'un accusé peut invoquer tout manquement aux obligations linguistiques législatives ou constitutionnelles dans le cadre d'une procédure pénale sans avoir à intenter des procédures parallèles²⁷⁸. Un accusé peut aussi demander l'exclusion d'une preuve obtenue en violation de ses droits²⁷⁹. Puisqu'elles sont étroitement liées au processus judiciaire, les actions policières peuvent au surplus mener à des réparations dans le cadre des poursuites en découlant.

La disponibilité des services policiers dans les deux langues officielles présente donc des défis pouvant avoir des répercussions considérables sur la primauté du droit. Pour cette raison, dans le cadre de la révision législative de 2013, un quatrième paragraphe a été ajouté à l'article 31 :

31. (4) Lorsqu'il détermine si l'agent de la paix a pris dans un délai raisonnable les mesures nécessaires que prévoit le paragraphe (2), le tribunal prend en compte les efforts qu'a déployés l'agence responsable ou le corps policier afin de s'acquitter des obligations que lui impose le paragraphe (3).²⁸⁰

L'effet de cet ajout n'est pas encore parfaitement clair mais il semble demander qu'un délai plus long soit accordé dans les cas où l'agence n'épaule pas convenablement les officiers sur le terrain. La disposition paraît ainsi risquer de récompenser les corps policiers récalcitrants au détriment du droit du public à un prompt service dans la langue de son choix. Elle pourrait alors avoir des conséquences néfastes sur la prestation des services, ce qui semble aller dans le sens contraire des avancées accomplies jusqu'à maintenant. Elle illustre par la même occasion que les changements ne sont pas toujours positifs et qu'ils peuvent subtilement compromettre des acquis.

²⁷⁸ *R. c. Maillet* (2006), 297 R.N.B. (2^e) 289, par. 7 (C.A.); *R. c. McGraw* (2007), 312 R.N.B. (2^e) 142, par. 6 et 30-32 (C.A.).

²⁷⁹ *Losier*, préc., note 275, par. 11 et 12.

²⁸⁰ *Loi relative aux langues officielles*, préc., note 123, art. 1(6).

*
* * *

Deux constats découlent de l'évolution de la prestation de services en français au sein de l'appareil public provincial. Le premier s'apparente à la progression naturelle observée. L'histoire des services offerts en français par la branche exécutive de la province du Nouveau-Brunswick est longue, complexe et nuancée. Les premières revendications remontent au moins à la période de la Confédération, dans les années 1860. En commençant par quelques initiatives ponctuelles, des pratiques se développent dans certains secteurs puis s'étendent à d'autres branches de la fonction publique. Bien qu'il soit difficile d'en mesurer l'étendue avant la reconnaissance officielle du statut de la langue française par la LLO 1969²⁸¹, ce domaine révèle une expansion du nombre de services publics offerts dans cette langue. La première politique générale officielle du gouvernement à l'extérieur des secteurs scolaire et de soutien aux démunis survient en 1967 par le biais d'un simple bureau de traduction. Ensuite, le législateur consacre le droit de recevoir des services en français dans une loi, notamment en invoquant la coutume établie au fil du temps. N'eut été de ce contexte historique, la LLO 1969²⁸² n'aurait probablement pas été adoptée, peu importe la situation prévalant au niveau canadien. L'enchâssement de ce droit dans la Constitution survient par la suite.

Depuis 1969, l'évolution du droit a essentiellement suivi les changements intervenus au sein de la société. La révision de 2002²⁸³ précise les obligations en question, en plus d'établir un mécanisme de sanction plus informel. Aussi, les obligations édictées par voie législative ou enchâssées dans la Constitution en 1982 sont générales et elles n'imposent pas un modèle spécifique de prestation de services. Le gouvernement reste donc libre de choisir les moyens à prendre pour assurer la disponibilité de services en français et en anglais. Jusqu'à maintenant, excepté dans le domaine de l'éducation, les administrateurs ont favorisé les établissements bilingues, bien que la dualité soit une option envisageable dans certains cas. À ce titre, malgré que les obligations de l'article 20(2) de la Charte sont imposées à « tout bureau », le modèle des institutions homogènes n'enfreint pas la Constitution, puisque les services demeurent accessibles plei-

²⁸¹ LLO 1969, préc., note 3.

²⁸² *Id.*

²⁸³ LLO 2002, préc. note 98.

nement dans les deux langues officielles. L'enchâssement de l'article 16.1 en 1993 appuie cette interprétation²⁸⁴. En 2008, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est approché du modèle dualiste dans le secteur de la santé, à tout le moins en ce qui concerne la structure administrative, mais sans aborder la question des obligations au niveau de la prestation de services²⁸⁵. Le législateur cherche toujours la formule qui lui permettra de combiner habilement les concepts de dualité et d'institutions bilingues au sein d'une même structure organisationnelle. Ces tentatives risquent de mener à de nouvelles initiatives et des développements peuvent donc encore être attendus. Le Nouveau-Brunswick a connu une progression indéniable et le service public provincial ressemble peu à ce qu'il était il y a un demi-siècle.

Étant donné leur caractère particulier, les forces de l'ordre posent des défis différents quant à la prestation de services dans les deux langues officielles. À moins d'exiger la mise sur pied d'une force policière complètement bilingue, ou encore d'imposer la présence de deux agents par patrouille en cas d'officiers unilingues, il semble inévitable que des gens soient interceptés dans une langue n'étant pas la leur et qu'ils doivent subir les délais résultant de cette situation. Cette carence découle du fait que le policier sur la route n'est pas aussi bien entouré institutionnellement que peut l'être le fonctionnaire d'un établissement gouvernemental. De plus, parce qu'elles sont étroitement liées au processus judiciaire, de telles affaires risquent de recevoir plus d'attention de la part des tribunaux, de sorte que tout manquement pourrait donner lieu à des conséquences fâcheuses sur les accusations déposées contre les délinquants. En tentant de distinguer le policier et son agence, le législateur paraît avoir affaibli les droits du public en 2013²⁸⁶, mais, en dépit de ceci, les progrès réalisés depuis 1967 demeurent incontestables.

Un second constat concerne différentes forces à l'origine des changements observés dans le système juridique du Nouveau-Brunswick. De 1784 à 1967, la plupart des avancées sont associées à des réclamations spécifiques de la minorité linguistique et le débat s'inscrit donc dans l'arène politique provinciale. Le contexte se modifie entre 1967 et 1969 pour inclure aussi la situation canadienne. En plus d'invoquer les cou-

²⁸⁴ Charte, préc., note 77, art. 16.1.

²⁸⁵ *Loi modifiant la Loi sur les régies régionales de la santé*, préc., note 222, art. 5, 16 et 24.

²⁸⁶ *Loi relative aux langues officielles*, préc., note 123, art. 1(6).

tumes et les pratiques existantes, le gouvernement s'inspire de la crise de l'unité nationale, notamment du mouvement souverainiste québécois, pour conférer le droit à des services publics provinciaux en français. Depuis ce temps, avec l'enchâssement constitutionnel des protections linguistiques en 1982²⁸⁷, la loi elle-même est devenue un moteur important de la progression des droits linguistiques. Les revendications juridiques et l'intervention des tribunaux génèrent des réactions législatives tendant habituellement à accroître cette protection. Ainsi, la dynamique s'est déplacée de l'arène politique vers l'arène juridique; en favorisant généralement l'expansion des droits linguistiques et, à moins d'un revirement marqué, les forces en jeu continueront de mener vers l'égalité de la prestation des services dans les deux langues. Il faut donc conclure que la substitution, en 1969²⁸⁸, de la culture politique par une culture juridique établit un climat plus propice encore à l'expansion des droits linguistiques au Nouveau-Brunswick, appuyant d'autant une tendance naturelle.

²⁸⁷ Charte, préc., note 77, notamment les art. 16(2) et 20(2).

²⁸⁸ LLO 1969, préc., note 3.

