

DE L'INCONSTITUTIONNALITÉ DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Serge ROUSSELLE*

INTRODUCTION

En 2002, le gouvernement du Nouveau-Brunswick n'a eu d'autres choix que d'adopter une nouvelle *Loi sur les langues officielles*¹ à la suite d'un arrêt de la Cour d'appel de la province qui, en décembre 2001, avait clairement établi l'inconstitutionnalité de l'ancienne version de la *Loi*². L'obligation gouvernementale d'agir en la matière était d'autant plus pressante que, dans cet arrêt, la Cour donnait un an à la seule province officiellement bilingue au Canada pour modifier sa loi et la rendre conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*³.

Les dispositions contenues dans la nouvelle *Loi* n'ont donc pas été édictées dans l'abstrait, le constituant étant assurément conscient qu'il devait rapidement répondre aux obligations linguistiques que lui impose la *Charte*. Devant pareille situation, il y a lieu de s'interroger quant à savoir si les dispositions de cette *Loi* respectent pleinement les exigences linguistiques constitutionnelles pour lesquelles elles ont été adoptées.

À cet égard, il faut se rappeler que la Constitution vise à fournir « un cadre permanent à l'exercice légitime de l'autorité gouvernementale »⁴ et qu'en cela l'action gouvernementale doit être conforme aux normes constitutionnelles⁵. Évidemment, comme en toute chose, le constituant peut choisir la réponse qui lui paraît la plus

* Professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton et directeur, Bureau des Amériques, Agence universitaire de la Francophonie.

¹ L.N.-B. 2002, c. O-0.5 [*Loi*].

² *Charlebois c. Moncton (ville de) et Mowat* (2001), 242 R.N.-B. (2^e) 259 [*Charlebois no. 1*].

³ *Ibid.* au para. 133.

⁴ *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145 à la p. 155.

⁵ *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3 aux paras. 30-36 et 87 (les juges Iacobucci et Arbour pour la majorité) [*Doucet-Boudreau*].

appropriée dans les circonstances, mais uniquement dans les limites prévues dans la Constitution et, dans cet esprit, il convient de souligner le rôle d'arbitre et de gardien ultime des normes constitutionnelles que les tribunaux ont par rapport aux autres organes gouvernementaux.

Dans cette veine, depuis plusieurs années, le plus haut tribunal du pays a clairement énoncé les principes d'interprétation que doivent suivre nos gouvernements pour donner vie aux droits linguistiques contenus, entre autres, dans la *Charte*. Dans cet esprit, pour juger de la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur les langues officielles* de 2002, nous allons nous arrêter brièvement à ces principes d'interprétation pour ensuite être à même d'analyser cette loi eu égard aux obligations linguistiques constitutionnelles qu'il incombe au gouvernement du Nouveau-Brunswick de respecter.

I – DÉVELOPPEMENT

A – Les dispositions linguistiques et les principes d'interprétation applicables

Les principales dispositions constitutionnelles qui nous intéressent et que doit respecter le gouvernement du Nouveau-Brunswick se trouvent aux articles 16 à 20 de la *Charte*. On y prévoit, entre autres, que le français et l'anglais sont les deux langues officielles du Nouveau-Brunswick et qu'en matière gouvernementale ils ont un statut et des droits et privilèges égaux⁶. En plus de prévoir explicitement l'égalité des deux langues dans les débats et travaux parlementaires, dans les lois et dans les affaires dont sont saisis les tribunaux, ainsi que le droit du public de se faire servir dans la langue officielle de son choix par le gouvernement de cette province⁷, on y précise également que les communautés linguistiques française et anglaise 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 »⁸, tout en confirmant le rôle de protection et de

⁶ Charte canadienne des droits et libertés au para. 16(2).

⁷ *Ibid.* aux paras. 17(2), 18(2), 19(2) et 20(2).

⁸ *Ibid.* au para. 16.1(1).

promotion de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick en la matière⁹.

Ces derniers principes élèvent au rang constitutionnel l'engagement du gouvernement du Nouveau-Brunswick pris lors de l'adoption de la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick*¹⁰. Ainsi, au-delà des obligations contenues dans la *Charte*, il ne faut pas oublier, voire ne pas sous-estimer, l'importance de cette loi quasi-constitutionnelle qui, depuis 1981, oblige non seulement le gouvernement de cette province à assurer l'égalité des deux communautés linguistiques officielles, en particulier leurs droits à des institutions distinctes où peuvent se dérouler des activités culturelles, éducationnelles et sociales¹¹, mais également lui dicte d'encourager, par des mesures positives, le développement culturel, économique et social de ces communautés, et ce, tant dans les mesures législatives qu'il propose que dans la répartition des ressources publiques, ainsi que dans ses politiques et programmes¹². À cet égard, comme l'a si bien conclu la Cour d'appel dans l'arrêt *Charlebois no. 1*, cela « confirme, sur le plan législatif, l'obligation positive d'agir pour le gouvernement provincial.¹³ »

Dans cette logique, d'ajouter la Cour d'appel, « [p]ar ses engagements législatifs et constitutionnels, le Nouveau-Brunswick a accepté qu'il est de son devoir de prendre toutes les mesures favorables au maintien et au développement des communautés de langue officielle.¹⁴ »

Or, ces différents droits linguistiques constitutionnels et quasi-constitutionnels sont d'autant plus importants que le plus haut tribunal au pays a clairement indiqué la voie à suivre par une interprétation qui, à travers des principes clairs et précis, reconnaît pleinement la place importante qu'ils doivent occuper dans notre société.

Dans cet esprit, selon la Cour suprême du Canada, dans le cadre d'une analyse contextuelle et dans le respect du principe de protection

⁹ *Ibid.* au para. 16.1(2).

¹⁰ *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick*, L.N.-B. 1981, c. O-1.

¹¹ *Ibid.*, art. 2.

¹² *Ibid.*, art. 3.

¹³ *Charlebois no. 1*, *supra* note 2 au para. 116.

¹⁴ *Ibid.*

des droits des minorités¹⁵, les droits linguistiques doivent « dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada »¹⁶. Dans cette optique, ces droits ont un objet réparateur qui vise à mettre fin à des injustices historiques et à l'insuffisance des systèmes en vigueur dans le but de favoriser l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle et de mettre fin à l'érosion progressive de leurs cultures¹⁷. En ce sens, les droits linguistiques ne peuvent pas être dissociés des collectivités de langues officielles et de la culture véhiculée par leur langue. Ainsi, aux yeux de la Cour, « toute garantie générale de droits linguistiques témoigne d'un respect et d'un intérêt fondamental pour les cultures qu'expriment les langues protégées »¹⁸. C'est pourquoi, les droits linguistiques au Canada « mettent en jeu non seulement des droits individuels, mais aussi la vie des communautés linguistiques et la perception que celles-ci ont de leur avenir »¹⁹, d'où « la nécessité d'interpréter les droits linguistiques comme un outil essentiel au maintien et à la protection des collectivités de langues officielles là où ils s'appliquent²⁰ ».

Ainsi, somme toute, l'objet culturel et réparateur des droits linguistiques ne vise donc pas à renforcer le statu quo, mais à corriger les lacunes historiques pour assurer activement le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle par l'atteinte d'une égalité réelle entre elles, cette égalité réelle étant la norme applicable au pays²¹.

¹⁵ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

¹⁶ *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768 au para. 25 [*Beaulac*]; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3 au para. 27 [*Arsenault-Cameron*].

¹⁷ *Beaulac*, *ibid.* au para. 23; *Arsenault-Cameron*, *ibid.* au para. 27; *Doucet-Boudreau*, *supra* note 5 au para. 27; *Solski (tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 201 au para. 21 [*Solski*].

¹⁸ *Solski*, *ibid.* au para. 7.

¹⁹ *Ibid.* au para. 4.

²⁰ *Beaulac*, *supra* note 16 aux paras. 17 et 25; *Arsenault-Cameron*, *supra* note 16 au para. 27.

²¹ *Beaulac*, *ibid.* au para. 22; *Arsenault-Cameron*, *ibid.* au para. 31; *Doucet-Boudreau*, *supra* note 5 au para. 3.

B – Une égalité réelle?

Dans un tel contexte visant d'abord et avant tout une égalité réelle, il nous revient maintenant d'analyser la constitutionnalité de la *Loi sur les langues officielles* de 2002 à la lumière des droits linguistiques constitutionnels énumérés et des principes d'interprétation applicables. Pour ce faire, nous allons nous intéresser plus particulièrement aux dispositions de cette *Loi* qui ont trait aux municipalités, aux services policiers et à la santé, tout en constatant l'absence de dispositions relatives à la langue de travail et à l'affichage commercial pour découvrir qu'il y a encore loin de la coupe aux lèvres en matière d'égalité réelle entre les deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick.

1 – les municipalités (Charlebois 2001 et 2005)

S'agissant des municipalités, il convient de rappeler que l'arrêt *Charlebois no. 1*, en décembre 2001, avait clairement précisé les insuffisances de l'ancienne *Loi sur les langues officielles* eu égard aux obligations constitutionnelles du gouvernement du Nouveau-Brunswick, entre autres en matière d'adoption des arrêtés municipaux dans les deux langues officielles²².

Or, il semble bien que le gouvernement n'a pas appris de ses erreurs, car l'actuelle *Loi* contient également d'importantes failles constitutionnelles comme l'a bien fait ressortir les faits de l'arrêt *Charlebois c. Saint-Jean (ville de)* de la Cour suprême du Canada en 2005²³.

Dans cet arrêt, Monsieur Charlebois contestait cette fois-ci le fait que la Ville de Saint-Jean avait présenté ses plaidoiries en anglais seulement, alors qu'en s'appuyant sur l'article 22 de la *Loi sur les langues officielles* de 2002, il avait choisi le français comme langue d'usage. Cet article précise que :

Dans une affaire civile dont est saisi un tribunal et à laquelle est partie Sa Majesté du chef du Nouveau-Brunswick ou une institution, Sa Majesté ou l'institution utilise, pour les

²² *Charlebois no. 1*, *supra* note 2.

²³ *Charlebois c. Saint-Jean (ville de)*, [2005] 3 R.C.S. 563.

plaidoiries orales et écrites et pour les actes de procédure qui en découlent, la langue officielle choisie par la partie civile.

Il ne fait aucun doute dans notre esprit que si l'on avait attaqué la validité constitutionnelle de cette disposition, la Cour suprême n'aurait eu d'autres choix que de conclure soit en une interprétation large et libérale qui aurait obligé la ville de Saint-Jean à faire ses plaidoiries en français, soit de déclarer l'inconstitutionnalité de l'article 22 tenant compte des principes d'interprétation énumérés plus tôt.

Quoiqu'il en soit, dans une décision majoritaire (mal fondée selon nous comme le démontre clairement la décision minoritaire), la Cour suprême a conclu que la ville de Saint-Jean n'avait pas à utiliser pour ses plaidoiries la langue officielle choisie par Monsieur Charlebois, étant donné que le mot « institution » qui est utilisé à l'article 22 est défini d'une façon telle à l'article 1 de la *Loi* qu'il n'englobe pas les municipalités²⁴.

Tout en reconnaissant que la majorité de la Cour aurait pu adopter une approche plus large et généreuse dans son interprétation de cet article à l'image de la minorité, il n'en demeure pas moins que, pris au pied de la lettre et tel qu'adopté semble-t-il par le législateur néo-brunswickois, les articles 1 et 22 excluent les municipalités de l'obligation qui y est prévue, ce qui est contraire aux exigences constitutionnelles d'en arriver à une égalité réelle des deux langues et des deux communautés linguistiques officielles afin de favoriser, soyons clairs, le maintien et l'épanouissement de la communauté acadienne et de répondre à ses besoins.

2 – les services policiers

S'agissant des services policiers, la *Loi* actuelle se lit comme suit :

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.

²⁴ *Ibid.* aux paras. 1-25.

31(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 un membre du public [...].

Pourtant, comme le précise clairement une Cour suprême unanime sous la plume du juge Michel Bastarache en 2008 dans l'arrêt *SAANB et Marie-Claire Paulin c. Canada* :

Le paragraphe 20(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit que le public, au Nouveau-Brunswick, a droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement du Nouveau-Brunswick, ou pour en recevoir les services, et ce, peu importe sa concentration territoriale au plan linguistique, ou la vocation du bureau auquel il s'adresse, comme c'est par ailleurs le cas pour les services dispensés par les institutions fédérales aux termes du par. 20(1) de la Charte. Il s'agit là d'un bilinguisme institutionnel complet, emportant le droit pour un citoyen d'utiliser la langue de son choix en tout temps lorsqu'il ou elle demande un service ou communique avec l'État provincial²⁵.

Or, de toute évidence, la *Loi* actuelle ne répond pas aux exigences d'une égalité réelle en matière de services policiers dans le cadre d'un bilinguisme institutionnel complet en se contentant, par exemple, de permettre à un agent de la paix unilingue anglophone de « prendre les mesures nécessaires » « dans un délai raisonnable » pour répondre aux droits linguistiques constitutionnels d'un francophone sur le bord d'une route. Encore une fois, ces dispositions de la *Loi* sont loin d'assurer l'égalité réelle des deux langues et des deux communautés linguistiques officielles qu'exigent la Constitution et les principes d'interprétation large et libérale applicables.

²⁵ 2008 CSC 15 au para. 1.

3 - la santé

Un autre exemple des failles constitutionnelles de la *Loi* de 2002 a trait à la santé. Les dispositions pertinentes, soit les articles 33 et 34, prévoient, grosso modo, que le plan provincial de santé tient compte « de la prestation, dans les deux langues officielles, des services de santé dans la province » et reconnaît que cela n'a pas pour effet de limiter l'usage d'une seule langue officielle par un hôpital « sous réserve de l'obligation de servir le public dans la langue officielle de son choix. »

Or, nulle part, dans cette *Loi* ou ailleurs, n'est-il prévu l'égalité réelle des services de santé pour les francophones de cette province, encore moins le droit à la gestion du système de santé par la communauté acadienne, et ce, en dépit du droit constitutionnel à l'égalité réelle des deux communautés linguistiques contenu à l'article 16.1 de la *Charte*, ce qui comprend notamment, nous l'avons vu, le droit à des institutions distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion.

Au-delà du droit prévu dans la *Loi* de se faire servir dans la langue de son choix dans les hôpitaux de la province, quand on réalise que de nombreux services de santé se trouvent uniquement dans les établissements de la régie de santé anglophone et aucunement dans ceux de la régie francophone, sans compter que les membres de ces deux régies sont nommés par le gouvernement et non choisis par leur communauté respective, on doit se poser de sérieuses questions sur l'égalité réelle en la matière et le droit constitutionnel de gérer ses propres institutions.

À cet égard, outre le droit constitutionnel évident à l'égalité réelle des services de santé en français, disons simplement que ces institutions, dans l'esprit de ce qu'a dit la Cour suprême à l'égard du droit à l'éducation de la minorité et des droits des peuples autochtones, doivent faire l'objet d'un contrôle et d'une gestion par la communauté (à travers ses représentants élus) capable mieux que quiconque de définir ses priorités et de déterminer ses besoins²⁶. La *Loi* est, ici encore, loin de

²⁶ À ce sujet, voir par exemple : Serge Rousselle, *La diversité culturelle et le droit des minorités : une histoire de développement durable*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2006 aux pp. 280-284. Dans un autre contexte, la Cour suprême a récemment confirmé ce raisonnement dans *Desrochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, où elle précise, au paragraphe 53, que « au bout du compte les communautés pouvaient s'attendre à un

respecter les exigences constitutionnelles d'une égalité réelle des deux communautés linguistiques officielles de la province et ne respecte nullement l'aspect collectif identitaire des droits constitutionnels en cause.

4 – la langue de travail et l'affichage commercial

Enfin, il serait difficile de faire abstraction de quelques aspects manquants de la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick qui, s'ils étaient présents, contribueraient vraiment à l'avancement et à l'épanouissement de la communauté acadienne et favoriseraient grandement une égalité réelle dans cette province dans l'esprit de la *Charte* et des principes d'interprétation applicables. À cet égard, viennent immédiatement à l'esprit les questions relatives à la langue de travail et à l'affichage commercial

Ainsi, en ce qui a trait à la langue de travail, ce sujet demeure l'objet d'une simple politique gouvernementale, alors qu'une égalité réelle des deux langues et des deux communautés linguistiques officielles dans le respect de la Constitution nécessiterait sans l'ombre d'un doute que toute cette question soit incluse dans la *Loi*, et ce, afin que nos fonctionnaires puissent clairement et librement utiliser leur langue au travail et vivre en français dans l'appareil gouvernemental néo-brunswickois. Pour une *Loi* qui doit donner vie à des droits constitutionnels en vue de favoriser l'avancement et l'épanouissement de la communauté acadienne, cet « oubli » est inacceptable.

De même, cette *Loi* n'aborde nullement la question de l'affichage commercial bilingue. Quand on connaît les études qui démontrent l'importance d'une telle question pour la vitalité d'une communauté comme la nôtre, on peut douter d'une volonté gouvernementale de vraiment contribuer au maintien, au développement durable et à l'égalité réelle de la communauté acadienne.

En ce sens, il est triste que des universitaires comme l'auteur de ce texte en soient rendus à devoir faire de la gymnastique intellectuelle pour démontrer que les municipalités bilingues de la province (trop souvent frileuses) ont le pouvoir juridique d'adopter des arrêtés sur le

contenu *distinct* qui varierait largement d'une collectivité à l'autre selon les priorités établies par les collectivités elles-mêmes ».

sujet²⁷, alors qu'il serait tellement plus simple d'avoir une disposition dans la *Loi* énonçant clairement un tel pouvoir ou, mieux encore, précisant les obligations linguistiques des municipalités en la matière.

CONCLUSION

Ainsi, s'agissant des dispositions relatives aux municipalités, aux services policiers et à la santé, et constatant l'absence de dispositions relatives à la langue de travail et à l'affichage commercial, force est de conclure que, compte tenu des principes d'interprétation clairement énoncés par le plus haut tribunal au pays, la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick ne répond toujours pas pleinement aux besoins et aux réalités de la communauté acadienne de la province et ne rencontre nullement les obligations constitutionnelles pour laquelle elle a été adoptée.

Ainsi, malgré des principes clairs, nets et précis, il semble bien que les gouvernements successifs au Nouveau-Brunswick n'ont pas compris le message de la Cour suprême, eux qui ont pourtant pour tâche de prendre des mesures positives pour donner vie aux droits reconnus dans la Constitution. Ils se contentent encore et toujours d'une interprétation restrictive des droits linguistiques constitutionnels à l'encontre de messages clairs du plus haut tribunal au pays qui énonce pourtant de façon précise les importants principes d'interprétation applicables.

Ce constat ne doit évidemment pas nous surprendre quand on se rappelle qu'à chaque fois que la communauté acadienne se rend devant les tribunaux, les gouvernements donnent généralement une interprétation restrictive, au minima, de nos droits linguistiques et constitutionnels. Or, pourquoi en aurait-il été autrement quand est venu le moment d'adopter une *Loi sur les langues officielles* qui devait donner vie à ces importants droits inscrits dans la Constitution du pays?

²⁷ Serge Rousselle, « Les municipalités néo-brunswickoises et l'affichage commercial bilingue » (2007) 9 R.C.L.F. 245.