

L'article 30 de la *Loi sur les langues officielles* et les franchises d'Alcool NB¹

Philippe Morin
Agent de projet
Observatoire international des droits linguistiques

Introduction

Le 19 juillet 2016, nous apprenions que, selon le Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick, les franchises d'Alcool NB ne sont pas tenues de respecter les obligations linguistiques qui incombent à Alcool NB². Autrement dit, selon le Commissariat, ces franchises n'ont pas à respecter la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick (*LLONB*) et ce, malgré l'article 30 de cette loi, qui se lit comme suit :

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.	When the Province or an institution engages a third party to provide a service on its behalf, the Province or the institution, as the case may be, is responsible for ensuring that its obligations under sections 27 to 29 are met by the third party.
--	---

Les articles 27 à 29 portent bien entendu sur tous les aspects de la communication avec le public : le droit de communiquer et de recevoir les services dans la langue de son choix, l'obligation de veiller à ce que le public puisse communiquer et recevoir les services dans la langue de son choix, l'obligation d'offre active de services et l'affichage dans les deux langues officielles. L'article 30 de la *LLONB* a donc pour objet d'assurer que les tiers qui offrent des services pour le compte du gouvernement soient tenus aux mêmes obligations linguistiques que le serait le gouvernement s'il offrait lui-même ces services.

¹ Pour un résumé plus complet des faits, voir Michel Doucet, « Les franchises d'Alcool NB et la *Loi sur les langues officielles* » (22 juillet 2016) *Blogue sur les droits linguistiques*, en ligne : <http://www.droitslinguistiques.ca/images/stories/Blogue/Michel_Doucet_-_Les_franchises_d_Alcool_NB_et_la_LLO.pdf>.

² « Les employés des franchises d'Alcool N.-B. ne sont pas tenus de parler le français », en ligne : Radio-Canada.ca <<http://ici.radio-canada.ca/regions/atlantique/2016/07/18/016-franchises-alcool-nb-service-francais-langues-officielles.shtml>>.

Puisque le Commissariat est d'avis que les franchises d'Alcool NB ne sont pas des tiers au sens de la *LLONB*, deux questions nous viennent aussitôt à l'esprit : 1) qu'entend-on par « un tiers » au sens de l'article 30 de la *LLONB*, et 2) qu'entend-on par « une franchise » puisque, selon l'interprétation qu'en donne le Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick, il y aurait une distinction suffisante entre ces deux concepts pour justifier que l'article 30 de la *LLONB* ne s'applique pas aux franchises d'Alcool NB.

Les tiers

Les tribunaux n'ont jamais eu l'occasion d'interpréter l'article 30 de la *LLONB*. De plus, la *LLONB* ne définit aucunement le mot « tiers ». Cela dit, la disposition similaire que l'on trouve dans *Loi sur les langues officielles* du Canada (*LLO*) a quant à elle été considérée à quelques reprises par la Cour fédérale³. L'article 25 de la *Loi sur les langues officielles* du Canada (*LLO*) dispose que :

<p>Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que, tant au Canada qu'à l'étranger, les services offerts au public par des tiers pour leur compte le soient, et à ce qu'il puisse communiquer avec ceux-ci, dans l'une ou l'autre des langues officielles dans le cas où, offrant elles-mêmes les services, elles seraient tenues, au titre de la présente partie, à une telle obligation⁴.</p>	<p>Every federal institution has the duty to ensure that, where services are provided or made available by another person or organization on its behalf, any member of the public in Canada or elsewhere can communicate with and obtain those services from that person or organization in either official language in any case where those services, if provided by the institution, would be required under this Part to be provided in either official language.</p>
--	--

³ Voir *Thibodeau c Air Canada*, 2011 CF 876, [2013] 2 RCF 83; *Thibodeau c Air Canada*, 2005 CF 1156, [2006] 2 RCF 70; *Desrochers c Canada (Industrie)*, 2005 CF 987, [2005] 4 RCF 3 [*Desrochers*]; *Quigley c Canada (Chambre des Communes)*, 2002 CFPI 645, [2003] 1 CF 132 [*Quigley*]; *Canada (Commissaire aux langues officielles) c Canada (ministère de la Justice)*, 2001 CFPI 239, 194 FTR 181 [*Canada c Canada*].

⁴ Il convient de noter que le libellé de la version française de la disposition emploie le mot « tiers », tout comme la *LLONB*, alors que le libellé de la version anglaise de la disposition emploie l'expression « another person or organization on its behalf », contrairement à la disposition de la *LLONB*, qui elle emploie « third party ».

L'article 25 a été mentionné pour la première fois dans l'affaire *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (ministère de la Justice)*, mais puisqu'il s'agissait plutôt d'une délégation de pouvoir entre le gouvernement fédéral, le gouvernement ontarien et les municipalités, la discussion a porté davantage sur la question de compétence et de délégation que sur l'article 25 proprement dit. Cela dit, la conclusion du juge respecte tout de même l'objet de l'article 25 :

Dans les circonstances, il apparaît clair que le gouvernement fédéral a plein pouvoir pour déléguer, au gouvernement provincial ou à des municipalités, la gestion des poursuites des infractions aux lois et règlements fédéraux. Le gouvernement provincial de l'Ontario a choisi de déléguer ce pouvoir de gestion par voie législative réglementaire et par ententes spécifiques portant sur la gestion de certaines contraventions par les autorités municipales.

Suivant cette analyse, l'obligation pour le délégué de respecter les lois linguistiques auxquelles était tenu le déléguant, soit le gouvernement du Canada ou de l'Ontario, selon le cas, demeure⁵.

L'affaire *Quigley c. Canada (Chambre des Communes)* a interprété de façon plus détaillée l'article 25⁶. M. Quigley est un résident de Riverview au Nouveau-Brunswick qui regardait sur son téléviseur les activités de la Chambre des communes, lesquelles étaient diffusées par Rogers Cable Company de Moncton dans la version originale seulement. Comme M. Quigley est unilingue anglophone, il n'était pas en mesure de comprendre les extraits en français. Après avoir déposé une plainte auprès du commissaire aux langues officielles du Canada, il a intenté une poursuite à la Cour fédérale.

Afin de diffuser ces débats, la Chambre des communes a retenu les services de CPAC, lequel transmet le signal à d'autres entreprises de distribution de radiodiffusion. La Chambre des communes met à la disposition de CPAC les signaux audio en français, en anglais et dans la version originale. CPAC met ces trois signaux audio à la disposition des radiodiffuseurs, mais ces derniers ne les diffusent pas nécessairement tous et ne sont pas tenus de le faire puisqu'ils ne font pas partie de l'entente conclue entre la Chambre des communes et CPAC. Toutefois, l'entente conclue entre CPAC et la Chambre des communes fait de CPAC un tiers au sens de la *LLO* parce que « les services sont fournis par CPAC

⁵ *Canada c. Canada*, *supra* note 3 aux para 135-36.

⁶ *Quigley*, *supra* note 3.

[pour le compte du] président de la Chambre »⁷. Par conséquent, il n'y a aucun doute que l'article 25 de la *LLO* s'applique en l'espèce :

<p>L'article 25 de la Loi prévoit qu'une institution fédérale - et la Chambre en est une aux termes de la Loi - doit, si elle utilise un intermédiaire (individu ou organisme) pour fournir des services qu'elle est tenue d'offrir dans les deux langues officielles, veiller à ce que cet intermédiaire se conforme à cette obligation. Cela n'a pas été fait en l'espèce puisque, dans son entente avec la Chambre, CPAC ne s'est pas engagée à veiller à ce que ses contrats de distribution avec les différentes EDR garantissent la diffusion dans les deux langues officielles [nous soulignons]⁸.</p>	<p>Section 25 of the Act requires that every federal institution, and the House is defined as a federal institution by the Act, must, if it uses another person or organization to deliver services that are required to be provided in both official languages, ensure that the person or organization providing such service does so in both official languages. That has not happened in this case since CPAC, in its agreement with the House, did not undertake to ensure that its distribution contracts with various BDUs would guarantee that CPAC would be broadcast in both official languages [nous soulignons].</p>
--	---

La façon dont l'institution peut veiller à ce que le tiers se conforme aux obligations linguistiques du gouvernement est de le prévoir par contrat :

À mon avis, l'article 25 de la Loi exige que, dans toute entente conclue entre la Chambre et CPAC, comme en l'espèce, on

⁷ *Ibid* au para 54. Il convient ici de reproduire la phrase telle que rédigée dans la version anglaise : « It is because the services are being provided by CPAC for the Speaker of the House that section 25 of the Act applies » [nous soulignons].

⁸ *Ibid* au para 55. Il convient de noter que le traducteur n'a pas pris pleinement conscience du fait que le juge employait les mots du législateur lorsqu'il a écrit en anglais « another person or organization ». La traduction ne pouvait pas être celle que l'on retrouve dans la version française de la décision, c'est-à-dire « un intermédiaire (individu ou organisme) », mais se devait plutôt d'emprunter les mots qu'a employés le législateur dans la version française de l'article 25 : « des tiers ». Par conséquent, si l'institution utilise une autre entité quelconque pour fournir des services qu'elle est elle-même tenue d'offrir dans les deux langues officielles, elle utilise un tiers et doit donc veiller à ce que ce tiers se conforme aux obligations linguistiques de l'institution.

« veille » à ce que les débats déjà fournis par la Chambre soient éventuellement diffusés dans les deux langues officielles [nous soulignons]⁹.

Le contrat est effectivement l'outil par excellence pour s'assurer que le tiers respecte les obligations de l'institution ou du gouvernement, mais n'est pas déterminant en soi puisqu'il est évidemment soumis à la loi. Un message qui a été transmis de façon on ne peut plus clair par la Cour suprême du Canada :

Le juge en chef Richard de la Cour d'appel fédérale insiste sur le fait que les obligations de la GRC sont de nature contractuelle et non pas constitutionnelle. J'estime que ces deux types d'obligations ne s'excluent pas mutuellement. C'est par le biais de l'entente, en participant à une fonction gouvernementale du Nouveau-Brunswick, que la GRC se voit imposer des obligations constitutionnelles en vertu du par. 20(2) de la Charte. Comme il a été expliqué précédemment, la GRC doit respecter les obligations qui incombent à cette province lorsqu'elle agit pour le compte de cette dernière [nous soulignons]¹⁰.

Dans l'affaire *Quigley*, le juge n'a pas jeté un coup d'œil au contrat pour voir si le tiers était tenu aux mêmes obligations linguistiques que ne l'était l'institution. Il a plutôt lu la loi, qui prévoit que le tiers est tenu aux mêmes obligations linguistiques que l'institution, et il a ensuite constaté la lacune dans le contrat, d'où son ordonnance que les parties se conforment à l'article 25, ce qui aurait dû être fait de toute façon. Encore une fois, le problème en est un de respect du droit et non un problème d'absence de droits linguistiques. Les droits linguistiques existent et prévoient la façon de procéder dans une telle situation, mais le non-respect du droit pousse un simple citoyen à tenter une poursuite pour que le droit soit une fois de plus respecté et appliqué.

En outre, il convient de noter que le juge a rejeté l'argument voulant que les entreprises de distribution de radiodiffusion refuseraient de diffuser le signal s'ils devaient se conformer à l'article 25 de la LLO. Selon le juge, « le simple fait que des [entreprises de distribution de radiodiffusion] puissent refuser de diffuser les débats de la Chambre ne justifie pas que l'on ne tienne pas compte de cette disposition »¹¹. Le juge ici ne fait qu'affirmer le principe de la primauté du droit.

⁹ *Ibid* au para 56.

¹⁰ *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. c Canada*, 2008 CSC 15, [2008] 1 RCS 383 au para 23.

¹¹ *Quigley*, *supra* note 3 au para 57.

Il n'a pas ignoré la loi parce que cela risquait de déplaire à certains diffuseurs. De fait, il va de soi que cela déplaît à des gens, d'où la raison d'être d'une telle disposition : protéger la communauté linguistique minoritaire des effets de la privatisation, des fluctuations du marché et de l'économie, etc.

Bien que la notion de tiers puisse parfois être difficile à identifier¹², dans l'ensemble elle est relativement simple : le service qu'offrirait habituellement une institution ou la province est offert par un autre. Cet autre, le cas échéant, doit respecter les obligations qui incombent à l'institution ou à la province. Comme le veut le principe de droit constitutionnel, on ne peut pas faire indirectement ce que l'on ne peut pas faire directement¹³.

Les franchises

Nous devons maintenant regarder si la notion de franchise correspond à celle d'un tiers au sens de la *LLONB*. Dans ce contexte, nous sommes d'avis que les deux mots sont synonymes. Une franchise peut être définie comme un « droit d'exploiter une marque, une raison sociale concédée par une entreprise à une autre sous certaines conditions »¹⁴. Une définition générale qui est appuyée par celle qu'en donne le *Black's Law Dictionary* : « To grant (to another) the sole right of engaging in a certain business or in a business using a particular trademark in a certain area »¹⁵.

Partons de la définition que donne le *Black's Law Dictionary*. Une franchise est (1) le fait d'accorder à un autre le droit de partir en affaire dans un certain secteur du marché ou (2) d'employer une marque de commerce (3) pour faire affaire dans une certaine région. Une définition qui, à toute fin pratique, est celle qui est élaborée dans la *Politique pour le programme de magasins de franchise* d'Alcool NB¹⁶.

¹² Voir par exemple *Desrochers c Canada (Industrie)*, supra note 3 aux para 31 et 40 où le commissaire argumente que l'article 22 et non 25 s'applique alors que le juge est d'avis contraire.

¹³ Voir notamment *Canada (Commissaire aux langues officielles) c Canada (ministère de la Justice)*, supra note 3 au para 116.

¹⁴ Multi Dictionnaire, *sub verbo* « franchise ».

¹⁵ Bryan A. Garner, dir, *Black's Law Dictionary*, 10^e éd, Thomson Reuters, 2014, *sub verbo* « franchise ».

¹⁶ En ligne : <<http://www.nbliquor.com/documents/Agency-Store-Program-french.pdf>>.

Selon cette politique, on y apprend notamment que :

- les nominations des magasins de franchise revient au Conseil d’administration de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick (1);
- Alcool NB fournit gratuitement des enseignes d’intérieur et d’extérieur (2);
- Alcool NB s’attend à tirer avantage du programme de magasins de franchise en augmentant les revenus dans les zones commerciales locales, en élargissant l’exposition des produits de boissons alcoolisées au client et en améliorant sa satisfaction (3).

La *Politique* ne pose aucun problème : elle est claire et vise à permettre à des particuliers (des tiers) de vendre de l’alcool sous la bannière d’Alcool NB dans des régions où ce dernier n’est pas présent, le tout en vue d’« appuyer les objectifs opérationnels d’ANBL, y compris l’optimisation [du] revenu net, la promotion de la responsabilité sociale, l’amélioration de la satisfaction de la clientèle, l’optimisation du service à la clientèle et des retombées économiques et la maximisation des rendements financiers pour la province »¹⁷.

La *Politique* fait preuve cependant d’une lacune lorsqu’elle énumère les obligations qu’ont les franchisés : « [l]e programme de magasins de franchise veille à ce que les participants répondent aux exigences de la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick* et la *Loi sur la réglementation des alcools du Nouveau-Brunswick* (LRA) et fonctionnent dans les modalités et les conditions établies par ANBL »¹⁸. Les auteurs de la *Politique* ont de toute évidence oublié d’inclure la *Loi sur les langues officielles*. Cela dit, bien que la *LLONB* n’y apparaisse pas, la *Politique* n’est pas au-dessus de la loi et le fait que la *LLONB* ne se retrouve pas dans cette énumération n’est pas déterminant. Le cas échéant, il serait beaucoup trop facile d’ignorer la loi : il suffirait de ne pas la mentionner dans une politique ou un contrat pour la contourner, un non-sens dans un État de droit comme le nôtre.

Somme toute, nous ne voyons aucune différence entre la notion de franchise et celle d’un tiers tel que l’entendent la *LLONB* et la *LLO*. Un tiers est une personne qui fournira un service pour le compte du gouvernement, une expression qui a été défini par la Cour d’appel de la Colombie-Britannique : « l’expression “pour le

¹⁷ *Ibid* à la p 3.

¹⁸ *Ibid* à la p 4.

compte de” signifie ou inclut clairement “dans l’intérêt de” [...] »¹⁹. À la lecture de la *Politique*, il ne fait aucun doute que le programme de franchise a été conçu pour que des tiers vendent les produits d’Alcool NB dans leur intérêt.

Conclusion

Le fait qu’un détaillant comme un marché d’alimentation de grande surface vende certains produits d’Alcool NB par l’entremise d’une entente quelconque, laquelle tire son origine ou non de la *Politique* et qui soit par conséquent un franchisé ou non, c’est-à-dire un tiers ou non n’a aucune incidence sur les franchisés d’Alcool NB. D’autres, comme les bars et les discothèques, vendent également de l’alcool. Cela n’a pas pour autant mis fin au programme de franchise d’Alcool NB, ni ne change la nature des franchisés d’Alcool NB.

Le Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick a peut-être conclu que les franchisés d’Alcool NB n’étaient pas des tiers au sens de l’article 30 de la *LLONB*, mais nous ne pouvons concevoir qu’une telle interprétation est bien fondée ni qu’elle tiendrait la route dans une instance judiciaire. Dans la mesure où nous faisons erreur, le défi sera tout de même de taille : établir une distinction suffisante entre une franchise et un tiers²⁰, offrir une autre définition que celle donnée par la Cour d’appel de la Colombie-Britannique à l’expression « pour le compte de » et distinguer la relation contractuelle qui existe entre les franchises d’Alcool NB et la Société des alcools du Nouveau-Brunswick²¹ de celle qui existe entre la Chambre des communes et CPAC... Devant l’impossible, nul n’est tenu!

¹⁹ *Gilbert c British Columbia (Forest Appeals Commission)*, 2005 BCCA 117, [2005] BCJ No 408 (QL) au para 20, tel que cité dans *Desrochers*, *supra* note 3 au para 34.

²⁰ Voir également *Thibodeau c Air Canada*, *supra* note 3 au para 13 : « Air Canada reconnaît qu’elle est assujettie à la LLO et qu’en vertu de l’article 25 de la LLO, elle est responsable des services offerts par Jazz avec laquelle elle a un contrat d’achat de capacité ».

²¹ « La Société des alcools du Nouveau-Brunswick est une société d’état provinciale qui est responsable de l’achat, de l’importation, de la distribution et de la vente au détail de toutes les boissons alcoolisées dans la province du Nouveau- Brunswick », en ligne : Alcool NB <<http://www.nbliquor.com/French/Corp>>.