



RÉVISION DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* ET RAPPORT FINN-McLAUGHLIN : L'OCCASION DE PROGRESSER DAVANTAGE VERS L'ÉGALITÉ RÉELLE DE NOS DEUX LANGUES OFFICIELLES

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LE COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES DU NOUVEAU-BRUNSWICK AU COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK DANS LE CADRE DE SA RÉVISION DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* DU NOUVEAU-BRUNSWICK.

« Les droits linguistiques ne sont pas des droits négatifs, ni des droits passifs; ils ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis. »

Cour suprême du Canada (R. c. Beaulac), 1999

INTRODUCTION

Ce n'est pas un fait bien connu, mais il a toute son importance : la *Loi sur les langues officielles* (LLO) du Nouveau-Brunswick a primauté sur la presque totalité des autres lois¹ de la province. Un tel rang témoigne de l'importance fondamentale que le législateur accorde aux droits linguistiques des Néo-Brunswickois. À cet égard, il faut rappeler que la LLO met en œuvre des obligations qui sont contenues dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, une composante de la Constitution canadienne. En fait, le Nouveau-Brunswick est la seule province qui soit spécifiquement mentionnée dans la *Charte*. Et cette mention tient au fait que le Nouveau-Brunswick a demandé et obtenu en 1982, puis en 1993 que les droits linguistiques des Néo-Brunswickois soient enchâssés dans le plus important document légal du pays, la Constitution.

La primauté des droits linguistiques tient au fait qu'ils servent un objectif sociétal fondamental : promouvoir la vitalité et assurer la pérennité des deux langues et des deux communautés linguistiques officielles dans la province, et ce, en assurant leur utilisation dans la sphère publique. C'est donc dire que la raison d'être des droits linguistiques dépasse grandement leur caractère pratique ou utilitaire, soit l'obtention d'un service public dans la langue officielle de choix.

DES DISPOSITIONS DE LA CHARTE VISANT PRÉCISÉMENT LE NOUVEAU-BRUNSWICK

CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS	CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS
Langues officielles du Nouveau-Brunswick 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.	Official languages of New Brunswick 16. (2) English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the legislature and government of New Brunswick.
Progression vers l'égalité 16. (3) 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.	Advancement of status and use 16. (3) Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.
Communautés linguistiques française et anglaise du Nouveau-Brunswick 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.	English and French linguistic communities in New Brunswick 16.1(1) The English linguistic community and the French linguistic community in New Brunswick have equality of status and equal rights and privileges, including the right to distinct educational institutions and such distinct cultural institutions as are necessary for the preservation and promotion of those communities.

¹ La LLO n'a pas primauté sur la *Loi sur l'éducation* et toute autre loi, disposition législative ou mesure visant à promouvoir l'égalité des deux communautés linguistiques ou visant l'établissement d'institutions d'enseignement distinctes ou d'institutions culturelles distinctes.

<p>Rôle de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick 16.1 (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.</p> <p>Travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick 17. (2) Chacun a le droit d’employer le français ou l’anglais dans les débats et travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick.</p> <p>Documents de la Législature du Nouveau-Brunswick 18. (2) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de la Législature du Nouveau-Brunswick sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.</p> <p>Procédures devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick 19. (2) Chacun a le droit d’employer le français ou l’anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent.</p> <p>Communications entre les administrés et les institutions 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.</p>	<p>Role of the legislature and government of New Brunswick 16.1 (2) The role of the legislature and government of New Brunswick to preserve and promote the status, rights and privileges referred to in subsection (1) is affirmed.</p> <p>Proceedings of New Brunswick legislature 17. (2) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of the legislature of New Brunswick.</p> <p>New Brunswick statutes and records 18. (2) The statutes, records and journals of the legislature of New Brunswick shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.</p> <p>Proceedings in New Brunswick courts 19. (2) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court of New Brunswick.</p> <p>Communications by public with New Brunswick institutions 20. (2) Any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French.</p>
---	--

RÉVISION DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* ET RAPPORT FINN-MCLAUGHLIN : l'occasion de progresser davantage vers l'égalité réelle de nos deux langues officielles

« Nous voulions nous assurer de ne pas attendre 33 années de plus pour que le projet de loi en vigueur tienne compte des réalités du Nouveau-Brunswick, respecte les obligations du gouvernement du Nouveau-Brunswick et réalise les aspirations des gens du Nouveau-Brunswick. C'est pourquoi nous avons inclus le principe selon lequel une révision doit être entreprise. Le premier ministre doit, au plus tard le 31 décembre 2012, entamer une révision de la présente loi. »

Premier ministre Bernard Lord, Hansard, 5 juin 2002, p. 48

En juin 2002, les députés de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick ont adopté à l'unanimité la nouvelle *Loi sur les langues officielles* (LLO). Cette dernière était attendue depuis longtemps. En effet, la première loi avait été adoptée en 1969 et était devenue tout à fait désuète. Pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* renferme une clause qui stipule que le premier ministre doit entreprendre sa révision dans un délai prescrit. La révision de 2013 comprenait une disposition prévoyant la tenue d'une nouvelle révision d'ici le 31 décembre 2021. Lors de la dernière révision de la *Loi sur les langues officielles*, en 2023, la disposition suivante a été réaffirmée :

LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES DU NOUVEAU-BRUNSWICK	NEW BRUNSWICK OFFICIAL LANGUAGES ACT
Révision de la Loi	Review of Act
42(1) Le premier ministre procède à la révision de la présente loi, la révision devant être terminée au plus tard le 31 décembre 2031.	42(1) The Premier shall initiate a review of this Act, and the review shall be completed no later than December 31, 2031.
42(2) Une révision visée au paragraphe (1) s'effectue en la forme et de la manière prescrites par règlement.	42(2) A review under subsection (1) shall be in the form and manner prescribed by regulation.
2023, ch. 10, art. 1	2023, c.10, s.1

Deux commissaires ont été nommés pour mener la révision de 2021 de la *Loi sur les langues officielles* : l'honorable juge Yvette Finn et John McLaughlin. Leur révision a donné lieu à la publication du *Rapport de la Révision 2021 de la Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick* (rapport Finn-McLaughlin).

En 2024, la première ministre du Nouveau-Brunswick a annoncé la création du Comité permanent des langues officielles. En 2025, à la suite d'un avis de motion déposé auprès de l'Assemblée législative, celle-ci a chargé le Comité de procéder à une révision de la LLO et de « superviser l'examen et la consultation relatifs à cette loi, ainsi que d'étudier les recommandations issues du rapport Finn-McLaughlin de 2021 » [traduction libre].

Le processus de révision de la LLO doit favoriser la progression vers l'égalité des deux langues officielles et des deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick. Autrement dit, la révision de la LLO ne doit pas entraîner le maintien du statu quo ni de changements portant atteinte à l'égalité de statut.

Cette obligation de faire progresser l'égalité découle des dispositions suivantes de la *Charte* :

<p>Progression vers l'égalité 16. (3) 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.</p>	<p>Advancement of status and use 16. (3) Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.</p>
<p>Rôle de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick 16.1 (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.</p>	<p>Role of the legislature and government of New Brunswick 16.1 (2) The role of the legislature and government of New Brunswick to preserve and promote the status, rights and privileges referred to in subsection (1) is affirmed.</p>

Les enquêtes et études menées par le Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick lui permettent de bien cerner les forces et les faiblesses de la LLO, de relever ses incohérences et ses ambiguïtés ainsi que de proposer des éléments pour améliorer son impact. Par conséquent, compte tenu de ces connaissances spécialisées, le Commissariat juge important de soumettre à l'Assemblée législative ses réflexions et recommandations afin d'améliorer cette loi et, du coup, progresser vers une égalité réelle des deux langues et de deux communautés linguistiques officielles.

Le rapport Finn-McLaughlin comprenait huit recommandations. Le Commissariat aux langues officielles (CLO) présentera ses observations sur ces recommandations dans l'ordre où elles apparaissent dans le rapport Finn-McLaughlin, ainsi que d'autres observations, le cas échéant.

CONTEXTE LINGUISTIQUE AU NOUVEAU-BRUNSWICK

Tous les Néo-Brunswickois et Néo-Brunswickoises doivent savoir que leur province compte deux communautés linguistiques officielles : une communauté anglophone et une communauté francophone, cette dernière étant minoritaire. En 2018, l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques a préparé, à l'intention du commissaire aux langues officielles, un rapport intitulé *La situation linguistique au Nouveau-Brunswick : des tendances préoccupantes et quelques signes encourageants*.² L'étude relève certaines tendances inquiétantes :

- « *Recul du poids de la communauté de langue française, mais stabilité du poids démographique des anglophones* »
- « *Recul de l'usage du français à la maison pendant que l'anglais progresse* »
- « *Le français passe lentement au second plan chez certains francophones* »

² Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, *La situation linguistique au Nouveau-Brunswick : des tendances préoccupantes et quelques signes encourageants*, Pépin-Filion, D. et Guignard Noël, J., juin 2018

En 2021, le recensement canadien indiquait un lent recul du français comme langue première au Nouveau-Brunswick.

L'année suivante, il ne restait que 7 100 langues parlées dans le monde, et les experts prévoient qu'entre 50 % et 90 % d'entre elles disparaîtront au cours du présent siècle.³

L'ensemble de ces réalités engendre un sentiment d'urgence quant à la vitalité et à l'avenir du français au Nouveau-Brunswick. Le besoin de poser des gestes concrets pour assurer la vitalité de nos deux langues officielles n'a jamais été aussi pressant, en particulier pour la langue en situation minoritaire : le français.

³ *Le Monde diplomatique*, « Manière de voir », Leclerc, Jacques. Édition déc. 2022 – janvier 2023.

SECTION 1

Questions relatives à l'administration de la *Loi sur les langues officielles*

COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

Rapport Finn-McLaughlin

Recommandation 1

Que la *Loi sur les langues officielles* soit modifiée afin de prévoir la constitution d'un comité permanent des langues officielles de l'Assemblée législative. Ce comité sera pour les élus un forum de discussion légitime qui favorisera des échanges francs et constructifs sur la situation des langues officielles au Nouveau-Brunswick. Ce comité sera créé conformément aux dispositions de la partie IX du *Règlement de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick*.

1.1 Que ce comité soit chargé spécialement de suivre les progrès relatifs à l'application de la *Loi*, des règlements et instructions en découlant, ainsi que de considérer les rapports du premier ministre, du commissaire aux langues officielles et du ministère des Langues officielles et de formuler des recommandations, le cas échéant.

Position du commissariat aux langues officielles

Le Commissariat aux langues officielles (CLO) salue la mise en place du Comité permanent, que le commissaire a rencontré deux fois depuis sa création pour présenter ses rapports annuels et répondre à des questions à leur sujet. Certaines de ces discussions ont inspiré à la commissaire des idées de mesures constructives que le CLO pourra mettre en œuvre.

Le CLO souligne que le rapport Finn-McLaughlin établit un mandat clair et solide pour le Comité. Il espère que ce dernier servira de tribune pour l'examen en temps opportun des questions relatives à nos deux langues officielles, qu'il tiendra compte des commentaires des parties prenantes et du public sur ces questions, et qu'il produira des rapports détaillés sur ses conclusions.

MINISTÈRE DES LANGUES OFFICIELLES

Rapport Finn-McLaughlin

Recommandation 2

Que la *Loi sur les langues officielles* soit modifiée afin de prévoir la constitution d'un ministère des Langues officielles. Ce ministère sera le centre névralgique pour tous les aspects de la mise en application de la *Loi* et assumera la responsabilité et la coordination du dossier des langues officielles au sein de toutes les composantes du gouvernement.

Position du commissariat aux langues officielles

Le CLO est d'avis que cette recommandation doit être adoptée.

La LLO a préséance sur toute autre loi au Nouveau-Brunswick, à l'exception de la *Loi sur l'éducation*.

Primauté de la loi, cas d'exception	Act prevails, exceptions
<p>3(1) Toute loi ou ses règlements d'application, autre que la présente loi, ne peuvent être interprétés de manière à supprimer, restreindre ou enfreindre une disposition de la présente loi et, en cas de conflit, la présente loi l'emporte.</p> <p>3(2) La paragraphe (1) ne s'applique pas à la <i>Loi sur l'éducation</i> et toute autre loi, disposition législative ou mesure visant à promouvoir l'égalité des deux communautés linguistiques ou visant l'établissement d'institutions d'enseignement distinctes ou d'institutions culturelles distinctes.</p>	<p>3(1) No act, or regulation under it, other than this Act, shall be interpreted so as to repeal, limit or contravene a provision of this Act and, in case of conflict, this Act prevails.</p> <p>3(2) Subsection (1) does not apply to the <i>Education Act</i>, or any other act, legislative provision or measure which promotes the equality of the two linguistic communities or establishes distinct educational institutions or distinct cultural institutions.</p>

Par ailleurs, l'article 2 de la LLO prévoit que le premier ministre est responsable de son application, ce qui témoigne de toute l'importance que les législateurs accordent à cette loi. La LLO découle directement des obligations que la *Charte canadienne des droits et libertés* impose au gouvernement du Nouveau-Brunswick; c'est d'ailleurs pour cette raison que la LLO a préséance sur les autres lois provinciales.

À la suite de la révision de 2021, le gouvernement a créé un Secrétariat aux langues officielles, mais pas de ministère. Dans son mémoire de 2021 présenté dans le cadre de la révision de la LLO réalisée la même année, le CLO a effectivement recommandé la création d'un Secrétariat, recommandation qu'il formulait depuis plusieurs années. Pourquoi?

À la suite de la révision de 2013 de la LLO, celle-ci a été modifiée de manière à exiger du gouvernement qu'il prépare un plan de mise en œuvre précisant la façon dont la Province s'acquittera des obligations qui lui incombent en vertu de la *Loi*. Le paragraphe 5.1(1) précise les éléments à inclure dans le plan :

- les buts et les objectifs afférents à ses obligations en vertu de la LLO;
- les mesures propres à assurer l'égalité de statut des deux communautés linguistiques;
- les mesures propres à assurer l'égalité d'usage du français et de l'anglais dans les services publics;
- les mesures propres à assurer la prise en compte de la langue de travail dans la détermination des équipes de travail au sein des services publics et l'élaboration des profils linguistiques des postes dans les services publics;
- les mesures propres à améliorer la capacité bilingue de la haute direction au sein des services publics;
- les mesures propres à prévoir la révision et l'amélioration, au besoin, de ses politiques en matière d'affichage public;
- les mesures de rendement affectées à l'évaluation de l'efficacité des mesures appliquées dans le cadre du plan et aux délais impartis pour leur mise en application.

Dans son rapport annuel 2017-2018, le CLO a rendu compte de son examen de la première année du plan de mise en œuvre, jugeant les résultats décevants. Il est apparu que l'Unité de coordination du plan sur les langues officielles, telle qu'elle existait à l'époque, n'avait guère d'influence sur la mise en œuvre de ce plan, en particulier sur l'adoption de certaines mesures clés qu'il contient. C'est à ce moment que le CLO a examiné la manière dont le travail lié aux langues officielles était mené au sein du gouvernement. On a constaté que l'organe du gouvernement chargé de la coordination du plan sur les langues officielles relevait des Affaires intergouvernementales, une section gérée par un sous-ministre qui assumait également des responsabilités dans d'autres ministères. Cette section s'occupait également de la Francophonie canadienne.

Par ailleurs, le CLO a remarqué que les responsabilités en matière de langues officielles étaient « réparties » entre d'autres ministères. Par exemple, c'était à Service Nouveau-Brunswick qu'il incombait de définir les critères linguistiques applicables aux processus de recrutement, tandis que le Conseil du Trésor collaborait avec les coordonnateurs des langues officielles sur les questions relatives aux plans d'action ministériels.

Le CLO a donc recommandé la création d'un Secrétariat chargé d'apporter un soutien administratif au premier ministre dans l'exercice de sa responsabilité principale, à savoir l'administration de la LLO, et en particulier l'application du plan de mise en œuvre de la *Loi*.

Bien que la création du Secrétariat aux langues officielles représente une avancée positive, celui-ci ne constitue pas un ministère et n'en possède pas l'influence hiérarchique. Le sous-ministre responsable du Secrétariat assume d'autres fonctions ministérielles au sein du ministère, outre celles liées aux langues officielles. La création d'un ministère des Langues officielles refléterait l'importance de la LLO et le statut du Nouveau-Brunswick en tant que seule province officiellement bilingue.

RECOMMANDATION 1

Commissariat aux langues officielles

Le Commissariat recommande la création d'un ministère des Langues officielles afin de refléter l'importance constitutionnelle du statut des deux langues officielles du Nouveau-Brunswick. Ce ministère aura le mandat d'offrir un soutien aux institutions et aux services assujettis à la *Loi sur les langues officielles*, ainsi qu'au grand public.

RÔLE, POUVOIRS ET MÉCANISMES DE RECOURS DE LA COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Les commissaires Finn et McLaughlin ont examiné le mandat et le rôle de la commissaire aux langues officielles et il y avait une compréhension claire du double mandat de la commissaire aux langues officielles, qui consiste d'enquêter sur les plaintes et de formuler des recommandations afin d'assurer la prise de mesures correctives, ainsi que du mandat de promotion. En ce qui concerne le mandat de promotion, les commissaires ont noté:

« Toutefois, il s'agit clairement d'une fonction importante, car si le commissaire ne fait que traiter les plaintes, son bureau est alors perçu comme le « chien de garde des langues officielles ». Nous croyons fermement que son rôle doit être beaucoup plus équilibré que cela. »⁴

Rapport Finn-McLaughlin

Recommandation 3

Que les dispositions de la *Loi* reliées au poste de commissaire aux langues officielles soient révisées afin d'accroître l'efficacité et la pertinence de cette fonction auprès de la population du Nouveau-Brunswick :

3.1 Enquête et obligation de répondre : Qu'on ajoute à l'article 43 de la *Loi* une disposition obligeant l'institution faisant l'objet d'un rapport d'enquête de répondre au commissaire dans un délai de 30 jours ouvrables. Cette réponse devra inclure les mesures qui seront prises pour corriger la situation ou, si aucune mesure n'est prise ni envisagée, les raisons pour ne pas donner suite au rapport d'enquête. En cas de défaut, le commissaire pourra s'adresser au tribunal pour obtenir une ordonnance enjoignant les parties à fournir une réponse.

3.2 Suivi du rapport annuel : Qu'on modifie le paragraphe 43(21) afin de prévoir que le rapport annuel du commissaire sera déposé à l'Assemblée législative et considéré par le Comité permanent des langues officielles qui est proposé et par l'Assemblée législative afin d'en assurer le suivi.

3.3 Réponse du premier ministre : Qu'on modifie la *Loi* pour y ajouter l'obligation pour le premier ministre de déposer à l'Assemblée législative, dans les 90 jours suivant la réception du rapport annuel du commissaire, une réponse écrite dans laquelle il précise les mesures que le gouvernement entend prendre pour y donner suite ou, si aucune mesure n'est prise ou envisagée, les raisons pour ne pas donner suite à des recommandations en particulier. Cette réponse écrite doit aussi être considérée par le Comité permanent des langues officielles qui est proposé.

3.4 Arbitrage : Qu'on étudie la possibilité d'instaurer dans la *Loi* un processus d'arbitrage pour régler les différends entre le gouvernement et le commissaire ou les plaignants. Le recours à l'arbitrage pourrait produire des solutions plus rapidement et moins coûteuses que le renvoi de l'affaire au tribunal.

3.5 Conflit d'intérêts : Qu'on ajoute une disposition à la *Loi* qui prévoit un mécanisme permettant au commissaire de déléguer ses pouvoirs d'enquête pour traiter une plainte reçue dans laquelle le commissaire se trouve placé en situation de conflit d'intérêts réel ou perçu.

3.6 Rôle de promotion : Que le rôle de promotion du commissaire prévu au paragraphe 43(9) de la *Loi* soit clarifié afin que le commissaire puisse remplir ce rôle conformément à l'intention du législateur.

Au cours de la révision de 2021, le CLO a présenté plusieurs observations sur le rôle et le travail du commissaire. Depuis cette révision, nous avons également pris connaissance des modifications qui ont été adoptées concernant la *Loi sur les langues officielles* du gouvernement canadien. Les modifications qui semblent avoir retenu le plus l'attention sont celles qui prévoient que le commissaire fédéral sera habilité, par voie réglementaire, à infliger des amendes dans certaines circonstances.

⁴ Finn-McLaughlin, *Rapport de la Révision 2021 de la Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, p. 26

Il importe de définir clairement le rôle du commissaire aux langues officielles et l'incidence que les sanctions pourraient avoir sur l'efficacité de ce rôle.

Les droits linguistiques sont, à la base, des droits fondamentaux⁵. Ils reposent sur le principe constitutionnel de la protection des minorités⁶. Dans l'arrêt de principe *Beaulac*, la Cour suprême du Canada rappelle que ces droits 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. »⁷

En les inscrivant dans la Constitution canadienne et en les codifiant dans la *Loi sur les langues officielles*⁸, le législateur néo-brunswickois a voulu formellement reconnaître que les droits linguistiques ne sont pas des droits passifs, mais qu'ils engendrent des obligations positives concomitantes de la part du gouvernement. Comme le précise la Cour suprême du Canada : « Les droits linguistiques ne sont pas des droits négatifs, ni des droits passifs; ils ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis. »⁹ La Cour suprême ajoute également que les droits linguistiques seraient vides de sens en l'absence d'un devoir de l'État de prendre des mesures positives pour les mettre en œuvre.¹⁰

Dans l'arrêt *DesRochers*, la Cour suprême du Canada ajoute : « l'égalité réelle, par opposition à l'égalité formelle, doit être la norme et l'exercice des droits linguistiques ne doit pas être considéré comme une demande d'accommodement. »¹¹ En effet, les obstacles administratifs ne peuvent pas servir d'excuses pour justifier le défaut d'offrir des services dans la langue de la minorité. Comme l'exprime si bien la Cour suprême dans l'arrêt *Beaulac* « une demande de service dans la langue de la minorité de langue officielle ne doit pas être traitée comme s'il y avait une langue officielle principale et une obligation d'accommodement en ce qui concerne l'emploi de l'autre langue officielle. »¹²

Il convient également de rappeler le statut quasi constitutionnel de la LLO¹³. Ce statut est d'ailleurs confirmé par l'article 3 qui confère à la LLO préséance sur toutes les autres lois à l'exception de la *Loi sur l'éducation* et de toute autre loi, disposition législative ou mesure visant à promouvoir l'égalité des deux communautés linguistiques ou visant l'établissement d'institutions d'enseignement distinctes ou d'institutions culturelles distinctes¹⁴. Ce statut quasi constitutionnel est également confirmé dans le préambule de la *Loi* qui reprend les articles 16 à 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.¹⁵

Or, cette reconnaissance de la nature fondamentale ainsi que l'origine constitutionnelle de la LLO ne veulent rien dire s'il n'existe pas en parallèle un accès à une autorité ayant la compétence d'en assurer le respect. La fameuse maxime latine « *Ubi jus, ibi remedium* – là où il y a un droit, il y a un recours »¹⁶ s'applique aussi bien en droits linguistiques que dans toute autre branche du droit.

⁵ Voir *R c Mercure*, [1988] 1 RCS 234 à la p 268; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c Assn of Parents for Fairness in Education, Grand Falls District 50 Branch*, [1986] 1 RCS 549 à la p 578. *R c Beaulac*, [1999] 1 RCS 768 au para 21 [*Beaulac*].

⁶ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217, au para 79.

⁷ *Beaulac*, *supra* note 7, au para 25.

⁸ *Loi sur les langues officielles*, LN-B 2002, c O-0.5 [LLO].

⁹ *Beaulac*, *supra* note 7, au para 21.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8 au para 31.

¹² *Beaulac*, *supra*, note 7, para. 39.

¹³ Voir, *Canada (P.G.) c. Viola*, [1991] CF 373, au para, 16,

¹⁴ *Loi sur les langues officielles*, LN-B 2002, c O-0.5, paragraphe 3(2).

¹⁵ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11 [Charte].

¹⁶ *Doucet-Boudreau c Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 RCS 3 au para 25.

Si des droits linguistiques sont reconnus, des recours appropriés doivent nécessairement être prévus dans les cas où serait entravé l'exercice ou la pleine jouissance de l'un de ces droits. De toute façon, il apparaît impensable que l'on puisse imaginer un droit sans recours, car, les deux allant de pair, l'absence de l'un emporte nécessairement l'absence de l'autre.¹⁷

Ainsi, lorsque les institutions provinciales manquent à leurs obligations au regard des langues officielles, les citoyens et les citoyennes de la province doivent pouvoir avoir accès à une autorité judiciaire ou administrative qui sera en mesure de constater de manière efficace la violation de ces droits et d'ordonner une réparation appropriée.

Qui plus est, le Commissariat soutient qu'il est possible d'évaluer l'importance que le législateur accorde à une loi en analysant l'effectivité des mécanismes de sanctions conçus pour en assurer le respect. À ce titre, rappelons que la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick de 1969¹⁸ ne prévoyait aucune disposition expresse concernant les recours ouverts en cas de violation des droits qui y étaient garantis. Les plaignants dont les droits avaient été violés pouvaient, certes, demander réparation aux tribunaux, mais l'absence dans la loi de disposition prévoyant des recours en décourageait plus d'un d'entreprendre une telle démarche.

Il faut également comprendre que le recours aux tribunaux est un processus qui prend du temps et qui peut s'avérer onéreux. Toute poursuite en justice intentée en vue d'obliger le gouvernement à respecter les droits linguistiques entraîne pour le justiciable des coûts humains et financiers substantiels. La charge de la présentation de la preuve et les frais de procédure entravent à eux seuls l'exercice de ce droit. Plusieurs affaires exigent le recours à des témoignages d'experts, ce qui peut occasionner des frais considérables. De plus, ces affaires opposent souvent des particuliers et des organisations gouvernementales. Comme l'explique Michel Doucet :

*Pourvu de ressources limitées, le citoyen doit effectivement faire face à l'appareil gouvernemental et à ses ressources financières quasi illimitées. De plus, au Nouveau-Brunswick, la pratique pour le procureur général consiste à faire souvent appel dans ces dossiers à de grands bureaux privés d'avocats et à la pléiade d'avocats qui se trouvent au sein de l'appareil gouvernemental [...] Le citoyen a donc raison de se voir dans le rôle de David devant Goliath lorsqu'il décide d'entamer une poursuite pour faire respecter ses droits. Si nous ajoutons à cette réalité le fardeau financier d'une telle démarche, nous comprendrons mieux pourquoi plusieurs hésitent à emprunter cette voie.*¹⁹

¹⁷ *Ashby v White* (1703), 2 Ld Raym 938 à la p 953. La traduction de la citation du juge en chef Holt est celle de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Seneca College of Applied Arts and Technology c Bhadauria*, [1981] 2 RCS 181 à la p 191. Voir, aussi, Doucet-Boudreau, *ibid* au para 25. Voir également, M. Doucet, *Les droits linguistiques au Nouveau-Brunswick : À la recherche de l'égalité réelle*, Édition de la Francophonie, à la page 537 [Les droits linguistiques au Nouveau-Brunswick].

¹⁸ *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, LRN-B 1973, c O-1 [LLO de 1969].

¹⁹ M. Doucet, *Les droits linguistiques au Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 13, page 545.

Devant l'absence d'ouverture de recours, on pouvait fortement s'interroger sur l'effectivité de la LLO de 1969. Dans ce cas, les propos de la juge Lavigne dans la décision *R. c. Gaudet* prennent tout leur sens : « [I]l n'est pas suffisant qu'une garantie linguistique soit accordée sur papier ; il faut encore qu'elle soit utilisée ou mise en œuvre pour avoir un sens. »²⁰ En effet, à quoi sert une loi, s'il n'existe aucun recours pour la faire respecter?²¹ Ce n'est qu'en 2002, lors de l'adoption de la nouvelle LLO, que le législateur néo-brunswickois a accepté, en créant le Commissariat aux langues officielles, de créer un recours en cas de violation.

La création du Commissariat aux langues officielles a permis aux citoyens d'avoir accès à une procédure moins onéreuse et plus accessible pour régler les questions soulevées par une violation de la LLO. Or, malgré ces ajouts, le Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick ne possède toujours pas tous les pouvoirs nécessaires pour pouvoir réaliser pleinement son mandat.

Étant donné la place importante qu'occupe la LLO dans la hiérarchie des lois provinciales, le manque d'effectivité des recours qui y sont reconnus est difficile à comprendre. Voilà pourquoi le Commissariat est d'avis qu'il faut profiter du présent processus de révision afin de renforcer ces pouvoirs pour donner à la commissaire les moyens qui lui permettront d'exécuter pleinement son mandat.

À cette fin, dans le cadre du processus de révision de 2021, le Commissariat a examiné les pouvoirs conférés aux commissaires aux langues officielles dans d'autres provinces et territoires, notamment dans trois administrations canadiennes ayant adopté une *loi sur les langues officielles*, soit le gouvernement fédéral,²² le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest.²³ Nous avons également porté une attention particulière à ce qui se fait dans d'autres pays en consultant les lois habilitantes applicables aux commissaires à la langue galloise²⁴ et à la langue irlandaise.²⁵

OBLIGER LES INSTITUTIONS À DONNER SUITE AU RAPPORT D'ENQUÊTE DU COMMISSARIAT

La LLO confère au commissaire l'importante mission de veiller à ce que le gouvernement provincial et ses institutions s'acquittent des obligations prévues par la *Loi*. Par ses rapports d'enquête, le commissaire cherche à établir un dialogue avec les institutions provinciales afin de favoriser la mise en œuvre intégrale de la LLO. Ces rapports d'enquête servent également à sensibiliser le public et à l'informer de ses droits linguistiques. Malheureusement, le CLO constate que, si certaines institutions font preuve d'une certaine bonne volonté, d'autres se montrent réticentes à engager le dialogue et semblent considérer les rapports et les recommandations du commissaire comme des obstacles plutôt que comme des outils à exploiter pour améliorer leur bilan en matière de langues officielles.

²⁰ *R. c. Gaudet*, 2010 NBBR 27, 355 RNB (2^e) 277, au para 24.

²¹ *Les droits linguistiques au Nouveau-Brunswick supra* note 12 à la page 600.

²² *Loi sur les langues officielles, LRC 1985, c 31 (4e suppl.) [LLO Canada]*.

²³ *Loi sur les langues officielles, LNUN 2008, c10 [LLO Nunavut]; Loi sur les langues officielles, LRTNO 1988 c O-1 [LLO TNO]*.

²⁴ *Welsh Language (Wales) Measures, 2011. [Welsh Language Act]*.

²⁵ *Official Languages Act, 2003, Ireland [OLA Ireland]*.

Afin de surveiller l'application de la LLO et d'en favoriser la mise en œuvre, le commissaire dispose essentiellement du pouvoir de mener des enquêtes et de formuler des recommandations. Bien que non négligeables, ces pouvoirs ne suffisent pas à assurer le plein respect de la LLO. En effet, si l'on en croit une expérience de plus de 25 ans, le pouvoir de faire des recommandations a ses limites et s'avère parfois inefficace.

Le problème le plus fréquemment soulevé concernant les enquêtes du commissaire est que les recommandations formulées ne sont pas toujours mises en œuvre par l'institution concernée ou qu'elles le sont trop lentement, ce qui peut être frustrant et décourageant pour le plaignant, car, entre-temps, ses droits continuent d'être bafoués. Les violations répétées à la suite de la présentation d'un rapport d'enquête minent la confiance du public dans l'efficacité de la LLO et compromettent gravement la crédibilité du CLO. Il est inacceptable qu'une violation se reproduise après qu'une autorité judiciaire ou administrative l'a sanctionnée, surtout dans le cas d'une loi quasi constitutionnelle telle que la LLO.

Bien que le commissaire aux langues officielles soit habilité à mener des enquêtes et à formuler des recommandations, il n'a pas le pouvoir d'ordonner aux institutions provinciales de se conformer à la LLO; son influence repose donc sur la persuasion et non sur la coercition. Bien que le commissaire agisse comme protecteur des droits du public néo-brunswickois en matière de langues officielles, son pouvoir d'action demeure plutôt limité. Si le commissaire ne dispose pas de pouvoirs suffisants pour assurer la conformité à la LLO, la pertinence de son rôle pourrait être remise en question.

Pour accroître l'efficacité des rapports d'enquête, le CLO souscrit à la recommandation 3.1 du rapport Finn-McLaughlin et estime qu'il convient de modifier la LLO de sorte qu'une institution faisant l'objet d'une enquête soit tenue de répondre par écrit au rapport dans un délai de 30 jours à compter de sa réception et que, dans cette réponse, elle explique les mesures qu'elle a mises en œuvre ou qu'elle compte mettre en œuvre pour se conformer aux recommandations formulées dans le rapport.

En ce qui concerne cette obligation de répondre aux rapports d'enquête dans un délai déterminé, le CLO a constaté, au cours de ses recherches, que deux autres textes législatifs imposent une obligation comparable. Dans la *Welsh Language Act* (loi sur la langue galloise), par exemple, le paragraphe 4(3) prévoit que les institutions faisant l'objet d'une enquête doivent tenir dûment compte des recommandations ou de l'avis émis par le commissaire. Selon le paragraphe 32(3) de la LLO du Nunavut, le commissaire peut demander au responsable administratif de l'institution de l'informer, dans le délai qu'il a fixé, des mesures prises ou envisagées pour donner suite à ses recommandations, ainsi que de toute mesure qui n'a pas été prise ou n'est pas envisagée, et des raisons pour lesquelles les recommandations n'ont pas été suivies. Il n'est donc ni inhabituel ni singulier qu'une modification soit adoptée pour exiger des institutions qu'elles rendent compte de leurs actions à la suite d'un rapport d'enquête.

La recommandation 3.1 du rapport Finn-McLaughlin fait écho à celle formulée par le CLO dans son mémoire de 2021; le Commissariat appuie donc cette recommandation.

RECOMMANDATION 2

Commissariat aux langues officielles

Réponse des institutions

Le Commissariat recommande que la *Loi sur les langues officielles* soit modifiée de manière à obliger les institutions à rendre compte de leurs actions à la suite de la présentation du rapport d'enquête.

PROPOSITION DE MODIFICATION	PROPOSED MODIFICATION
LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES DU NOUVEAU-BRUNSWICK	NEW BRUNSWICK OFFICIAL LANGUAGES ACT
43(17.1.1) a) Dans les trente (30) jours suivant la réception des résultats de l'enquête du commissaire que prévoit le paragraphe (16) ou (17), l'administrateur général ou tout autre responsable administratif de l'institution concernée devra faire parvenir au commissaire une réponse écrite qui précisera les moyens pris ou qui seront pris par l'institution pour se conformer aux recommandations du rapport d'enquête ou si aucune mesure n'a été prise ni envisagée, les raisons pour ne pas donner suite à ses recommandations.	43(17.1.1)(a) Within thirty (30) days following receipt of the results of the Commissioner's investigation as prescribed in subsection (16) or (17), the deputy head or other administrative head of the institution concerned must send to the Commissioner a written reply specifying the steps taken or that will be taken by the institution to comply with the investigation report's recommendations, or if no measure has been implemented or considered, the reasons for not following up on its recommendations.

RECOMMANDATION 3

Commissariat aux langues officielles

Présentation du rapport annuel à l'Assemblée législative

Le CLO appuie également la recommandation 3.2 du rapport Finn-McLaughlin et souligne que le rapport annuel du commissaire a été déposé à l'Assemblée législative et est en cours d'examen par le nouveau Comité permanent des langues officielles.

RECOMMANDATION 4

Commissariat aux langues officielles

Réponse du premier ministre

Le CLO souscrit à la recommandation 3.3 du rapport Finn-McLaughlin, selon laquelle le premier ministre, en tant que responsable de l'administration de la LLO, devrait déposer à l'Assemblée législative, dans les 90 jours suivant la réception du rapport annuel du commissaire, une réponse écrite exposant les mesures que le gouvernement entend prendre pour y donner suite.

RECOMMANDATION 5

Commissariat aux langues officielles

Ententes exécutoires

Le CLO recommande que la LLO soit modifiée afin de permettre au commissaire de conclure des ententes exécutoires avec les institutions pour améliorer la conformité aux obligations qui leur incombent en vertu de la LLO et qui ont été soulevées par le CLO dans ses recommandations.

La recommandation 3.4 du rapport Finn-McLaughlin propose l'instauration d'une procédure d'arbitrage visant à « régler les différends » entre le gouvernement et le commissaire et les plaignants. En 2021, le CLO a recommandé que le commissaire soit habilité à conclure des ententes exécutoires avec les institutions qui enfreignent régulièrement la LLO. Les commissaires Finn et McLaughlin ont rejeté cette approche, estimant qu'elle donnerait l'impression que le commissaire est responsable de l'application de la *Loi*, tout en précisant que cette responsabilité demeure celle du gouvernement. La capacité de conclure des ententes exécutoires constituerait simplement un outil administratif supplémentaire dans la boîte à outils du CLO.

L'expérience du Commissariat démontre qu'il existe certains cas où des institutions ont fait l'objet de nombreuses plaintes relativement à des manquements à la LLO et que, malgré les recommandations de la commissaire, la situation ne s'est pas améliorée. La possibilité pour le Commissariat de conclure des ententes exécutoires permettrait de relever ce défi particulier.

Une entente exécutoire est une entente par laquelle une institution ou un organisme visé par une plainte s'engage à prendre certaines mesures afin de se conformer aux recommandations contenues dans un rapport d'enquête. Une entente exécutoire est donc assortie d'engagements qui ont pour objet de mettre en œuvre les conditions nécessaires au respect de la LLO. Elle prévoit également que l'institution ou l'organisme a le devoir de rendre compte à des intervalles réguliers des efforts faits pour respecter les engagements pris.

L'entente conclue le 20 novembre 2017 par les parties dans un litige impliquant Ambulance NB, le gouvernement provincial et des parties civiles est un bon exemple d'entente exécutoire. Cette entente renferme les engagements pris par Ambulance NB et le gouvernement afin de se conformer à leurs obligations sous la LLO. Elle prévoit aussi qu'Ambulance NB et le gouvernement doivent faire rapport annuellement au commissaire sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces engagements. Il est vrai que le Commissariat aux langues officielles n'était pas l'une des parties à cette entente, mais cela constitue néanmoins un bon exemple de ce à quoi pourrait ressembler une entente exécutoire.

Le Commissariat suggère donc que la LLO soit modifiée afin de prévoir que les institutions et organismes qui sont en contravention **récurrente** de leurs obligations en vertu de la LLO puissent être tenus de conclure une entente exécutoire avec le Commissariat aux langues officielles. **Il est important de préciser que l'objectif n'est pas d'imposer à tous les institutions et organismes l'obligation de conclure de telles ententes. Le Commissariat recherche plutôt l'autorisation de pouvoir conclure de telles ententes avec les institutions qui font l'objet de plaintes récurrentes.**

Le Commissariat est d'avis que l'entente exécutoire est une approche qui favorise, en premier lieu, la collaboration en donnant une chance à l'institution de redresser volontairement la situation, tout en garantissant une sanction légale dans les cas où la non-conformité persiste. En effet, dans l'éventualité où une institution ou un organisme ne respecte pas les engagements pris ou l'échéancier établi dans l'entente exécutoire, le commissaire pourra demander à la Cour, le cas échéant, d'émettre une ordonnance enjoignant l'institution à se conformer à l'entente et d'ordonner qu'elle rende compte à la cour périodiquement des progrès réalisés dans la mise en œuvre de ses engagements. L'entente exécutoire permettrait donc de mieux garantir le respect de la LLO à la suite des enquêtes.

RECOMMANDATION 6

Commissariat aux langues officielles

Droit du commissaire d'exercer un recours judiciaire

Le Commissariat recommande de modifier la *Loi sur les langues officielles* de manière à accorder au commissaire le droit d'exercer des recours judiciaires.

Il est possible que le droit du commissaire de saisir les tribunaux d'un recours soit déjà implicite. Toutefois, afin d'éviter toute ambiguïté, un tel pouvoir devrait être prévu par la *Loi*. L'article 78 de la *Loi sur les langues officielles* du Canada confère ce pouvoir au commissaire fédéral. Les institutions devraient être pleinement conscientes de l'existence de ce pouvoir, en particulier lorsqu'elles concluent des ententes exécutoires avec le Commissariat.

DÉLÉGATION DU POUVOIR DU COMMISSAIRE EN CAS DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

Les commissaires Finn et McLaughlin ont recommandé (recommandation 3.5) qu'on ajoute à la LLO une disposition prévoyant un mécanisme permettant au commissaire de déléguer ses pouvoirs d'enquête lorsqu'il se trouve en conflit d'intérêts. Le paragraphe 43.01(1), ajouté à la *Loi* en 2023, accorde au commissaire le droit de déléguer ses pouvoirs.

MANDAT DE PROMOTION DU COMMISSAIRE

La recommandation 3.6 du rapport Finn-McLaughlin indique que le rôle de promotion du commissaire devrait être clarifié. Il est écrit :

*« Nous croyons que le commissaire peut apporter une contribution importante pour faciliter l'avancement et favoriser une perception positive des langues officielles dans notre province ».*²⁶ On précise également que la *Loi* est silencieuse quant aux initiatives qui devraient être réalisées sous ce volet.

En tant que commissaire, je ne saurais trop insister sur l'importance du mandat de promotion du CLO. Je crois toutefois que les législateurs de l'époque (2002) ont délibérément choisi de ne pas préciser quelles initiatives relèveraient de ce mandat.

²⁶ Finn-McLaughlin, Rapport de la Révision 2021 de la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick, p.26

Rappelons que le commissaire aux langues officielles est un haut fonctionnaire de l'Assemblée législative indépendant, au même titre que le vérificateur général, l'ombud, le défenseur des enfants, des jeunes et des aînés, le défenseur du consommateur en matière d'assurances et le directeur général des élections. Chacun de ces bureaux est indépendant du gouvernement et dispose du pouvoir prévu par la loi pour s'acquitter d'un mandat déterminé.

Les éléments nécessaires à la promotion de nos deux communautés linguistiques officielles peuvent varier d'une année à l'autre. Cela dépend des types des plaintes reçues, des mesures prises ou non par les institutions gouvernementales à l'égard d'une question donnée, ou encore des enjeux qui peuvent revêtir une importance particulière pour les Néo-Brunswickois à un moment donné. Le CLO doit pouvoir prendre des décisions relatives à la promotion qui sont conformes à l'esprit de la LLO, et ce, de façon indépendante du gouvernement.

La promotion demeure un outil positif utilisé pour sensibiliser les Néo-Brunswickois à nos deux langues officielles, susciter un sentiment de fierté à l'égard de ces dernières et dissiper les mythes entourant les langues officielles. Le CLO possède une expérience et des connaissances spécialisées pouvant être utiles à cet égard. De plus, le CLO est perçu par le public comme une **voix indépendante** qui accomplit ce travail et comme une source crédible en matière de promotion.

Le principal obstacle à la promotion est le manque de financement accordé au CLO pour la promotion.

RECOMMANDATION 7

Commissariat aux langues officielles

Mandat de promotion du commissaire

Le CLO recommande de ne pas modifier le mandat du commissaire prévu au paragraphe 43(9) de la LLO.

SECTION 2

Langue de travail, soins de santé, foyers de soins

POLITIQUE SUR LA LANGUE DE SERVICE

Dans leur **Recommandation 4.1**, les commissaires Finn et McLaughlin ont formulé cinq sous-recommandations afin d'aider les fonctionnaires à respecter la politique du gouvernement sur la langue de service. Cette politique a pour objet de veiller à ce que le gouvernement et ses institutions offrent au public des services de qualité égale dans les deux langues officielles.

Rapport Finn-McLaughlin

Recommandation 4.1

Que le gouvernement prenne toutes les mesures nécessaires afin de clarifier les exigences linguistiques relatives aux fonctionnaires provinciaux (actuels et futurs) pour leur permettre d'offrir efficacement des services de qualité dans les deux langues officielles et d'améliorer leurs compétences en langue seconde afin de les rendre plus compétitifs pour des promotions. Entre autres, les actions suivantes doivent être prises :

4.1.1 Offrir une formation aux employés et aux superviseurs sur le contenu de la Politique sur la langue de service pour assurer la compréhension générale quant aux profils linguistiques et à l'approche d'équipes intégrées.

4.1.2 Revoir les profils linguistiques pour l'ensemble des postes des différentes institutions afin de répondre aux obligations gouvernementales portant sur la langue de service tout en tenant compte des réalités linguistiques régionales.

4.1.3 Revoir les échelles de compétence linguistique requise afin de les faire correspondre à l'éventail de postes dans la fonction publique provinciale.

4.1.4 Élaborer une évaluation normalisée des compétences linguistiques généralement reconnue par les secteurs privé et public tant au Nouveau-Brunswick qu'ailleurs, mais qui est adaptée aux différents types de postes (c'est-à-dire employés de bureau de premier échelon, fournisseurs de services au public, cadres intermédiaires, conseillers politiques principaux, administrateurs généraux, etc.).

4.1.5 Offrir un programme efficace de formation en français et en anglais afin de faciliter l'apprentissage d'une langue seconde pour les employés des institutions gouvernementales. Ces cours devraient être offerts non seulement aux employés qui occupent un poste ayant des exigences linguistiques particulières, mais aussi à ceux qui en manifestent l'intérêt. L'objectif est de faire en sorte que les employés aient non seulement la chance d'apprendre une deuxième langue, mais de bénéficier grâce à leur capacité linguistique de toute promotion future à des postes qui requièrent des compétences linguistiques particulières. Dans la mesure du possible, les programmes de formation doivent être de nature intensive et immersive.

RECOMMANDATION 8

Commissariat aux langues officielles

Le Commissariat aux langues officielles estime que la recommandation 4, telle qu'elle est proposée par les commissaires Finn et McLaughlin, soutiendra la politique du gouvernement sur la langue de travail.

POLITIQUE SUR LA LANGUE DE TRAVAIL

Dans la recommandation 4.2, les commissaires Finn et McLaughlin font référence à la langue de travail.

Rapport Finn-McLaughlin

Recommandation 4.2

Que le gouvernement (par l'intermédiaire du ministère des Langues officielles proposé) prenne toutes les mesures nécessaires afin que les fonctionnaires provinciaux puissent travailler dans la langue officielle de leur choix et dans un milieu favorable à l'usage et à l'apprentissage des deux langues officielles. Les actions suivantes doivent être prises :

4.2.1 Voir à la mise en place d'initiatives visant à créer une culture organisationnelle favorisant un milieu de travail propice à l'usage efficace des deux langues officielles tout en permettant au personnel d'utiliser l'une ou l'autre de celles-ci.

4.2.2 Adopter un plan accompagné d'objectifs précis à court, moyen et long terme afin de faire en sorte que, dans un délai raisonnable, l'ensemble des employés des institutions soient en mesure de travailler dans la langue de leur choix.

4.2.3 Indiquer clairement les exigences linguistiques dans les avis de concours afin que les candidats potentiels aient une idée précise des attentes de l'employeur à cet égard.

4.2.4 Prendre des mesures pour améliorer la capacité bilingue de la haute direction au sein de la fonction publique, y compris les fonctionnaires de l'Assemblée législative, qui bénéficieraient, tout comme les employés qu'ils dirigent, de la capacité de parler et de comprendre les deux langues officielles.

Ils indiquent également ce qui suit :

« Lors des consultations, plusieurs fonctionnaires ont indiqué qu'il était difficile de travailler en français dans un environnement où l'anglais est la langue dominante. D'autres, étant anglophones bilingues ou essayant d'améliorer leur français, se désolent d'avoir peu de possibilités d'utiliser, de maintenir ou d'améliorer leur compétence dans cette langue au travail. »²⁷

On peut déduire du paragraphe 16.1(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* qu'il impose au gouvernement du Nouveau-Brunswick l'obligation de prendre des mesures positives pour remédier aux inégalités qui persistent.

²⁷ Ibid p.30

Ce paragraphe prévoit 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.

16.1(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.

« Cet article vise à maintenir les deux langues officielles, ainsi que les cultures qu'elles représentent, et à favoriser l'épanouissement et le développement des deux communautés linguistiques officielles. Elle est de nature réparatrice et entraîne des conséquences concrètes. Elle impose au gouvernement provincial l'obligation de prendre des mesures positives destinées à assurer que la communauté de langue officielle minoritaire ait un statut et des droits et privilèges égaux à ceux de la communauté de langue officielle majoritaire. L'obligation imposée au gouvernement découle à la fois de la nature réparatrice du par. 16.1(1), compte tenu des inégalités passées qui n'ont pas été redressées, et de l'engagement constitutionnel du gouvernement de protéger et de promouvoir l'égalité des communautés linguistiques officielles. »

Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, Charlebois c. Mowat, 2001 NBCA 117 (CanLII)

Conformément à ces principes constitutionnels, il est clair que tout fonctionnaire provincial du Nouveau-Brunswick devrait pouvoir travailler dans la langue officielle de son choix. La capacité des employés de travailler dans la langue officielle de leur choix est assujettie à l'obligation qu'a le gouvernement, en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, d'offrir et de fournir des services dans la langue officielle choisie par le public. Autrement dit, il y a une limite à respecter entre le droit des fonctionnaires de travailler dans la langue officielle de leur choix et le droit du public d'être servi dans la langue officielle de son choix.

En 2021, le Commissariat aux langues officielles du Canada a mené un sondage exploratoire intitulé *(In)sécurité linguistique au travail*. Le sondage s'adressait aux employés du gouvernement fédéral.

L'un des constats tirés du sondage était le suivant : *« Les résultats montrent que les répondants des deux groupes linguistiques et de toutes les régions sont beaucoup plus susceptibles de se sentir mal à l'aise d'utiliser le français... »*²⁸

Lorsque la LLO a été adoptée en 2002, le gouvernement a justifié ses mesures principalement par le fait que la LLO devait être conforme aux principes constitutionnels consacrés par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Selon le paragraphe 16(2) de la *Charte*, 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. En outre, le paragraphe 16.1(1) précise que les deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux.

²⁸ CLO Canada, *(In)sécurité linguistique au travail – Sondage exploratoire sur les langues officielles auprès des fonctionnaires du gouvernement fédéral du Canada, Rapport d'étude 2021*

Le « droit » de travailler dans la langue officielle de son choix est déjà établi dans la *Politique et lignes directrices sur les langues officielles – Langue de travail*. Cependant, on ne peut guère contester qu'un droit énoncé dans une politique n'a pas la même portée qu'un droit consacré par une loi. Qui plus est, les fonctionnaires dont les droits ne sont pas respectés n'ont aucun recours. Par conséquent, le droit du fonctionnaire de travailler dans la langue officielle de son choix devrait être énoncé dans la *Loi sur les langues officielles*, comme c'est le cas dans la *Loi sur les langues officielles* du Canada.

Il est important de souligner que l'inscription dans la *Loi* du droit de travailler dans sa langue ne devrait pas être considérée comme l'unique moyen d'encourager l'utilisation des deux langues officielles au sein de la fonction publique. Les rapports du commissaire aux langues officielles du Canada soulignent régulièrement à quel point il y a encore beaucoup de progrès à accomplir en ce domaine au sein de la fonction publique fédérale, et ce, malgré l'existence de ce droit dans la *Loi sur les langues officielles* du Canada.

Par conséquent, l'ajout du droit de travailler dans sa langue dans la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick devrait s'accompagner d'un ensemble de mesures de promotion et surtout, de l'exercice d'un fort leadership de la part de tous les gestionnaires.

RECOMMANDATION 9

Commissariat aux langues officielles

Le Commissariat estime que la LLO doit être modifiée de manière à indiquer que les fonctionnaires provinciaux ont le droit de travailler et d'être supervisés dans la langue officielle de leur choix.

PROPOSITION DE MODIFICATION	PROPOSED MODIFICATION
<p>LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES DU NOUVEAU-BRUNSWICK</p> <p>Langue de travail Le français et l'anglais sont les langues de travail des institutions. Leurs agents et leurs employés ont le droit d'utiliser, conformément à la présente partie, l'une ou l'autre.</p> <p>Il incombe aux institutions de veiller à ce que leur milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles tout en permettant à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre.</p> <p>Il incombe aux institutions :</p> <p>a) de fournir à leur personnel, dans les deux langues officielles, tant les services qui lui sont destinés, notamment à titre individuel ou à titre de services auxiliaires centraux, que la documentation et le matériel d'usage courant et généralisé produits par elles-mêmes ou pour leur compte;</p>	<p>NEW BRUNSWICK OFFICIAL LANGUAGES ACT</p> <p>Language of Work English and French are the languages of work in all institutions, and officers and employees of all institutions have the right to use either official language in accordance with this Part.</p> <p>Every institution has the duty to ensure that work environments of the institution are conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either official language by its officers and employees.</p> <p>Every institution has the duty to</p> <p>(a) make available in both official languages to officers and employees of the institution services that are provided to officers and employees, including services that are provided to them as individuals and services that are centrally provided by the institution to support them in the performance of their duties,</p>

b) de veiller à ce que les systèmes informatiques d'usage courant et généralisé et acquis ou produits par elles puissent être utilisés dans l'une ou l'autre des langues officielles;

c) de veiller à ce que, là où il est indiqué de le faire pour que le milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles, les supérieurs soient aptes à communiquer avec leurs subordonnés dans celles-ci et à ce que la haute direction soit en mesure de fonctionner dans ces deux langues.

Le Lieutenant-gouverneur en conseil peut par règlement établir des modalités d'application de cet article.

(b) ensure that regularly and widely used automated systems for the processing and communication of data acquired or produced by the institution can be used in either official language; and

(c) ensure that, where it is appropriate or necessary in order to create a work environment that is conducive to the effective use of both official languages, supervisors are able to communicate in both official languages with officers and employees of the institution and any management group that is responsible for the general direction of the institution as a whole has the capacity to function in both official languages.

The Lieutenant-Governor in Council may by regulation establish procedures for the application of this section.

Les mesures proposées dans le rapport Finn-McLaughlin viendraient aussi appuyer les dispositions de la LLO relatives à la langue de travail.

SERVICES DE SANTÉ

Rapport Finn-McLaughlin

Recommandation 5

En ce qui a trait aux exigences en matière de langues officielles applicables aux soins de santé du Nouveau-Brunswick :

5.1 Modifier le paragraphe 33(1) de la *Loi* afin d'inclure à ce paragraphe une référence aux articles 28.1, 29 et 30 dans le but d'inclure l'offre active de services (art. 28.1), l'affichage et publication à l'intention du public (art. 29) ainsi que la prestation de services par un tiers pour le compte de la province (art. 30) (p. ex., Ambulance NB et les services du Programme extra-mural).

5.2 S'assurer que, dans toute action relative à l'élaboration d'un plan provincial de la santé, la langue de fonctionnement des régies ne doit pas avoir préséance sur leur obligation d'offrir l'ensemble des soins dans la langue officielle choisie par le patient.

5.3 S'assurer que les dispositions du paragraphe 19(3) de la *Loi sur les régies régionales de la santé*, laquelle impose aux deux régies la responsabilité d'améliorer la prestation des services de santé en français, sont respectées dans l'élaboration d'un plan provincial de la santé.

Position du commissariat aux langues officielles

Cette recommandation figurait dans le mémoire présenté par le Commissariat en 2021. Elle précise expressément que les obligations linguistiques prévues aux articles 27, 28, 28.1, 29 et 30 s'appliquent aux établissements de santé. Nous recommandons de supprimer la mention « réseau/network », car elle pourrait induire en erreur et être interprétée comme ne visant pas chaque établissement de santé.

Rapport Finn-McLaughlin

Recommandation 6

En reconnaissance de l'importance de la communication comme question de dignité humaine fondamentale, et compte tenu de la position unique et vulnérable des personnes âgées qui font la transition vers les soins de longue durée, nous recommandons ce qui suit :

6.1 Qu'une disposition soit ajoutée à la *Loi sur les langues officielles* précisant que les foyers de soins, au sens de la *Loi sur les foyers de soins*, sont assujettis à la *Loi sur les langues officielles*.

6.2 Que la préférence linguistique du résident, lorsqu'il emménage dans un foyer de soins, soit prise en compte par les autorités compétentes.

6.3 Que le gouvernement élabore immédiatement une stratégie pour améliorer la capacité des foyers de soins à fournir des services de qualité égale dans les deux langues officielles. Entre autres, le gouvernement doit mettre à la disposition du personnel de première ligne des foyers de soins une formation linguistique de qualité, afin qu'il soit mieux à même de communiquer avec les résidents dans la langue officielle de leur choix. Cette recommandation sera développée dans notre rapport complémentaire sur l'apprentissage de la langue seconde.

Position du commissariat aux langues officielles

Cette recommandation figurait dans le mémoire présenté par le CLO en 2021. Le Commissariat a déjà conclu que les foyers de soins constituent des tiers au sens de l'article 30 de la LLO.

LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES DU NOUVEAU-BRUNSWICK	NEW BRUNSWICK OFFICIAL LANGUAGES ACT
Prestation de services pour le compte de la province 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.	Services provided by third parties 30 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.

Le CLO est parvenu à cette conclusion au motif que l'exploitation des foyers de soins au Nouveau-Brunswick est étroitement encadrée par la Province, comme en témoigne ce qui suit :

- La *Loi sur les foyers de soins* et le Règlement 85-187 régissent l'établissement et l'exploitation des foyers de soins
- La Province, par l'intermédiaire du ministère du Développement social, doit approuver toutes les admissions dans les foyers de soins.
- La Province accorde une aide financière aux résidents à faible revenu des foyers de soins.

- En vertu de la *Loi sur les foyers de soins*, la Province peut fournir de l'aide financière pour aider et encourager l'établissement, l'exploitation et l'entretien des foyers de soins dans la province.
- Le ministère du Développement social veille à ce que « les 67 foyers de soins respectent la *Loi sur les foyers de soins* et les règlements y afférents ainsi que les normes et politiques ministérielles ». Il gère donc la taille, la structure et les activités générales des foyers de soins.²⁹

Cette relation de tiers a d'ailleurs été confirmée lorsque le gouvernement provincial a affirmé dans le discours du trône de 2012 :

Afin que votre gouvernement et les fournisseurs de services assurent des services compatibles avec l'objet de la Charte des aînés, des modifications de la Loi sur l'Ombudsman seront déposées en vue d'étendre les pouvoirs de l'ombudsman pour inclure les services aux personnes âgées financés par le gouvernement et pris en charge par des tiers fournisseurs de services, tels que les foyers de soins, les foyers de soins spéciaux, les foyers de soins spéciaux spécialisés pour les personnes atteintes de démence et les services de soutien à domicile³⁰.

Compte tenu de ce qui précède, le Commissariat a conclu que la Province du Nouveau-Brunswick a l'obligation de veiller à ce que les résidents des foyers de soins puissent recevoir des services dans la langue officielle de leur choix.

Dans le cadre de son enquête réalisée en 2018, le Commissariat a cherché à déterminer comment le ministère du Développement social (l'institution) s'assure que les foyers de soins respectent les droits linguistiques des résidents du Nouveau-Brunswick.

Les réponses fournies par le ministère du Développement social montraient que celui-ci est conscient de son obligation de veiller à ce que les résidents des foyers de soins reçoivent des services dans la langue officielle de leur choix. À cet égard, l'inclusion d'une clause prévoyant des obligations linguistiques dans les contrats que conclut la Province avec les nouveaux foyers de soins privés (exploités par Shannex) constitue une mesure judicieuse. Le Ministère a également mis de l'avant d'autres mesures administratives censées assurer le respect des droits linguistiques. Cependant, le Commissariat conclut que ces mesures sont manifestement insuffisantes pour assurer le respect de l'article 30 de la LLO et garantir que les aînés francophones et anglophones des foyers de soins reçoivent des services dans la langue officielle de leur choix.

Le Commissariat est d'avis qu'il doit y avoir, dans toutes les régions de la province, des foyers de soins capables de fournir des soins et d'offrir des activités sociales et d'autres programmes dans les deux langues officielles. À cet égard, le Commissariat recommande que des dispositions soient ajoutées à la LLO afin de confirmer l'obligation de la Province de veiller à répondre aux besoins des membres des deux communautés linguistiques officielles dans toutes les régions de la province.

²⁹Les droits linguistiques au Nouveau-Brunswick supra note 12 à la page 600.

³⁰Loi sur les langues officielles, LRC 1985, c 31 (4^e suppl.) [LLO Canada].

SECTION 3

Municipalités

Rapport Finn-McLaughlin

Recommandation 7

En ce qui a trait aux exigences en matière de langues officielles applicables aux municipalités :

7.1 Établir, par voie de règlement, un mécanisme pour réviser périodiquement les données statistiques ainsi que les modalités qui permettront d'identifier clairement les municipalités et les commissions de services régionaux qui sont assujetties à la *Loi* [pour calculer les 20 % au paragraphe 35(1)].

7.2 Définir le terme « langue officielle minoritaire » prévu au paragraphe 35(1) de la *Loi* afin que les personnes de langue officielle minoritaire puissent être clairement identifiées.

7.3 Réviser le Règlement 2002-63 dans le but de mettre à jour la liste des services et communications figurant aux annexes A et B et de modifier la *Loi* pour préciser que ce règlement doit être révisé au besoin et au cours de la révision périodique de la *Loi*.

7.4 Modifier la *Loi* afin de prévoir que les municipalités rurales (districts ruraux) soient assujetties aux mêmes obligations linguistiques que les municipalités et les commissions de services régionaux.

7.5 Modifier l'article 22 de la *Loi*, qui porte sur les obligations d'utiliser la langue choisie par la partie civile dans une affaire civile dont est saisi un tribunal, pour y inclure les municipalités et les commissions de services régionaux.

Depuis la révision de la *Loi sur les langues officielles* effectuée en 2021, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a entrepris une importante réforme municipale. Le Règlement 2002-63 pris en vertu de la LLO, qui fait état des obligations des municipalités et des commissions de services régionaux, n'a pas fait l'objet d'une telle révision.

Au Nouveau-Brunswick, conformément au paragraphe 35(1) de la LLO, les municipalités dont la population de langue officielle minoritaire atteint au moins 20 % de la population totale et toutes les cités ont des obligations linguistiques. Les modifications apportées à la *Loi sur la gouvernance locale* en 2023 ont mené à la création d'une nouvelle structure de gouvernance locale comprenant 77 gouvernements locaux et 12 districts ruraux. Parmi ces nouvelles entités, huit villes et villages sont assujettis à des obligations en vertu de la LLO. Huit des 12 commissions de services régionaux doivent offrir les services établis par règlement dans les deux langues officielles.

La LLO et les règlements ne définissent pas ce qu'est une population de langue officielle minoritaire et ne précisent pas les procédures à suivre pour déterminer le pourcentage de cette population. On ne sait pas comment le seuil de 20 % prévu par la LLO a été établi.

La réforme municipale a coïncidé, dans une certaine mesure, avec le recensement de 2021. Cela a eu pour effet d'assujettir certaines régions, comme Memramcook et Grand-Sault, à des obligations prévues par la LLO, alors qu'elles ne l'étaient pas auparavant.

À la suite de la réforme, certaines des villes et certains des villages reconstitués ont adopté des politiques en matière de langues officielles. Le CLO a reçu de nombreuses plaintes et communications de la part de résidents de ces collectivités concernant leurs droits linguistiques. Le CLO a répondu à ces questions d'une manière qui, nous l'espérons, expliquait adéquatement les changements.

Il existe une certaine ambiguïté quant à la façon de calculer le seuil de 20 %. On a informé notre bureau que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux utilise les données de recensement de Statistique Canada sur la langue maternelle pour déterminer quelles municipalités et quelles commissions atteignent le seuil de 20 %.

Position du commissariat aux langues officielles

De l'avis du CLO, les règlements pris en vertu de la LLO devraient prévoir un mécanisme exigeant un examen des données statistiques ainsi que des modalités qui s'appliqueront aux municipalités et aux commissions de services régionaux. Le Commissariat est d'accord avec les recommandations proposées par les commissaires Finn et McLaughlin en ce qui concerne les municipalités. Les règlements sont désuets et manquent de clarté. Par exemple, le règlement 1(a) du Règlement 2002-63 exige que les municipalités diffusent des communications constituant des « avis publics de nature générale » dans les deux langues officielles. Pendant la pandémie de COVID, le CLO a dû se prononcer sur la question de savoir si les avis au public concernant la COVID publiés sur diverses plateformes entraient dans cette catégorie. Le Règlement n'a pas été révisé depuis 2002 et doit être mis à jour et modernisé pour tenir compte des réalités d'aujourd'hui.

CONCLUSION

En tant que commissaire, je conclus le présent mémoire en déclarant que, dans le cadre de cet exercice, j'ai voulu, dans la mesure du possible, limiter les observations du Commissariat aux langues officielles aux recommandations du rapport Finn-McLaughlin. Nous l'avons fait dans une large mesure, même si nous avons formulé quelques recommandations supplémentaires qui, à notre avis, contribuent à l'important travail de notre bureau.

Le travail des commissaires Finn et McLaughlin est important, puisqu'il rend compte des commentaires de centaines de Néo-Brunswickois et Néo-Brunswickoises.

Cependant, j'espère que le Comité reconnaît la compréhension approfondie que le Commissariat aux langues officielles a de la *Loi sur les langues officielles*. Notre bureau indépendant compose chaque jour avec des questions provenant des deux communautés linguistiques, qu'il évalue de manière équitable. Le Commissariat existe depuis maintenant près de 25 ans. Les recommandations que nous faisons et celles que nous appuyons reposent sur une vaste expérience et sur une volonté sincère de susciter des changements positifs en appuyant des modifications à la *Loi sur les langues officielles* qui favoriseront une véritable égalité entre nos deux communautés linguistiques officielles. Nous n'en sommes pas encore là, et nos réalités démographiques actuelles ont, à mon avis, créé un sentiment d'urgence quant à la nécessité de prendre des mesures positives.

J'invite instamment le gouvernement du Nouveau-Brunswick à agir en ce sens. Il est constitutionnellement tenu de le faire, mais nous avons tous le devoir de préserver nos deux langues officielles pour nos enfants et nos petits-enfants. Ce sont elles qui font de notre province un endroit unique au Canada!
