

Égalité Santé en français N.- B. Inc. et al contre la Province du Nouveau-Brunswick (Bureau du Conseil exécutif) et al. 2025 NBBR 302

COUR DU BANC DU ROI DU NOUVEAU-BRUNSWICK

DIVISION DE PREMIÈRE INSTANCE

CIRCONSCRIPTION JUDICIAIRE DE MONCTON

Dossier : MM-168-2022

ENTRE

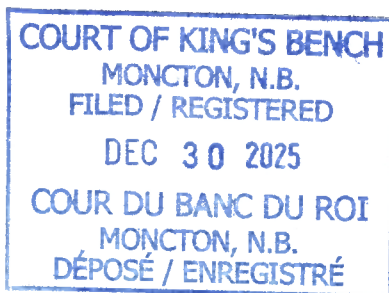
**ÉGALITÉ SANTÉ EN FRANÇAIS N.B. INC., HUBERT
DUPUIS, JACQUES VERGE, LOUISE BLANCHARD,
WILLIAM LAPLANTE, NORMA MCGRAW et LOUIS-
MARIE SIMARD,**

Requérants,

- et -

**LA PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK
(BUREAU DU CONSEIL EXÉCUTIF) et LE MINISTRE
DE LA SANTÉ DU NOUVEAU-BRUNSWICK,**

Intimés.



DÉCISION

MOTIFS : la juge Christa Bourque.

LIEU DE L'AUDIENCE : Moncton, Nouveau-Brunswick.

DATE DE L'AUDIENCE : les 20 et 21 janvier 2025.

DATE DE MÉMOIRES SUPPLÉMENTAIRES : le 5 décembre 2025

DATE DE LA DÉCISION : le 30 décembre 2025.

COMPARUTIONS : Ronald F. Caza, Geneviève Therrien et Bruno Gélinas-Faucher, avocats des requérants

Isabelle Lavoie-Daigle et Nathalie Thibault, avocates des intimés

LA JUGE CHRISTA BOURQUE

APERÇU

- [1] Le présent litige découle de la décision du 15 juillet 2022 (la décision) du gouvernement du Nouveau-Brunswick de révoquer le conseil d'administration (CA) du Réseau de santé Vitalité (Vitalité), dont la majorité des membres était élue par la communauté francophone, pour le remplacer par un fiduciaire non élu. Les requérants soutiennent que cette décision constitue une violation flagrante des droits constitutionnels de la communauté linguistique minoritaire francophone. Ils affirment que Vitalité est une institution distincte, protégée par la *Charte*, qui inclut un droit fondamental de gestion et de contrôle par la communauté, droit qui a été anéanti par la révocation. De plus, ils avancent que la décision est déraisonnable, car elle a été prise sans justification intelligible et en ignorant l'impact profond sur l'épanouissement, la vitalité et le développement de la communauté francophone.
- [2] De son côté, la Province du Nouveau-Brunswick justifie sa décision en invoquant une crise sans précédent dans le système de santé, exacerbée par la pandémie et marquée par des pénuries de personnel et par le décès d'un patient en salle d'urgence. La nomination d'un fiduciaire était, selon elle, une mesure temporaire et nécessaire prise dans l'intérêt public pour stabiliser le système, enlever les barrières bureaucratiques et mettre en œuvre rapidement le Plan provincial de la santé. La Province rejette l'argument des requérants en affirmant qu'un droit de gestion des institutions

de santé par la communauté francophone n'est pas un droit reconnu par la *Constitution*, laquelle confère aux provinces la compétence exclusive en matière d'administration des hôpitaux. Elle ajoute que la décision en question était raisonnable et a tenu compte des intérêts de la communauté francophone, notamment par la nomination d'un fiduciaire francophone expérimenté en santé publique.

HISTORIQUE PROCÉDURAL

- [3] Le cheminement procédural cette affaire a comporté plusieurs étapes, notamment le dépôt de motions préliminaires par les intimés. Celles-ci portaient principalement sur la radiation de certaines preuves et sur la prétendue nature théorique de la requête, en lien avec des modifications législatives relatives à la composition des conseils d'administration des régies de santé. La plupart de ces motions, ainsi que les appels qui en ont résulté, ont été rejetés, ce qui a entraîné plusieurs retards dans le déroulement de l'audience sur le fond. L'audience de la demande de révision judiciaire s'est finalement tenue les 20 et 21 janvier 2025.
- [4] Suite à deux décisions concernant les droits linguistiques, à savoir celles de la *Ministre de la justice et de la sécurité publique c. Forum des maires de la Péninsule acadienne Inc.*, 2025 NBCA 99 (*Forum des maires*) et de *CHL Inc. et Hayes c. Vitalité*, 2025 NBBR 228 (demande d'autorisation d'appel accordée par la Cour d'appel) (*CHL*), les parties ont été invitées à commenter

l'impact potentiel de ces décisions dans la présente affaire. La Cour a reçu les mémoires de chaque partie le 5 décembre 2025.

LA PREUVE

- [5] Les requérants se composent d'un organisme à but non lucratif et de plusieurs individus, tous membres de la communauté francophone minoritaire du Nouveau-Brunswick, collectivement appelés « Égalité Santé ». L'organisme principal, Égalité Santé en Français N.-B. Inc., a pour mission de défendre et de réaliser les droits de la communauté francophone en lui permettant de gérer et gouverner ses propres institutions de santé. Parmi les requérants individuels figurent les dirigeants de cet organisme : le Dr Hubert Dupuis, médecin et président-fondateur; Jacques Verge, secrétaire et ancien directeur d'école; Louise Blanchard, vice-présidente et Maire adjointe de Caraquet; et le Dr William LaPlante, trésorier et médecin retraité. À eux s'ajoutent deux anciens membres élus du conseil d'administration de Vitalité, qui ont été congédiés à la suite de la décision du 15 juillet 2022 : Norma McGraw, qui siégeait de 2016 à 2020 puis à nouveau à partir de juin 2021, et le Dr Louis-Marie Simard, médecin à la retraite, qui siégeait depuis juin 2021.
- [6] Les intimés dans cette affaire sont la Province du Nouveau-Brunswick, représentée par le Bureau du Conseil exécutif et le ministre de la Santé. Le ministre de la Santé, Bruce Fitch, est entré en fonction le jour même de la décision qui fait l'objet de ce litige.

- [7] Égalité Santé et les autres requérants contestent la décision du gouvernement du premier ministre Blaine Higgs, annoncée le 15 juillet 2022, de révoquer, avec effet immédiat, le conseil d'administration (CA) du Réseau de santé Vitalité et de le remplacer par un fiduciaire non élu, Gérald Richard. Cette décision, prise en vertu de l'alinéa 58(1)(c) de la *Loi sur les régies régionales de la santé*, LRN-B 2011, ch. 217, (*LSRR*), a mis fin sans préavis au mandat des membres du CA, dont la majorité avait été élue par la communauté linguistique minoritaire francophone. L'annonce publique a justifié cette mesure en invoquant une « crise » du système de santé et la nécessité d'avoir « les bonnes personnes en place ». Les requérants contestent cette décision en affirmant qu'elle est incorrecte, déraisonnable, et qu'elle viole les droits constitutionnels et quasi-constitutionnels de la communauté francophone.
- [8] Le 15 août 2022, les requérants ont déposé une demande de contrôle judiciaire contestant la décision du 15 juillet 2022 de révoquer les conseils d'administration des deux régies régionales de la santé au Nouveau-Brunswick et de nommer deux fiduciaires en vertu de l'alinéa 58(1)(c) de la *LSRR*. L'avis de requête sollicite les ordonnances suivantes:
- a. Une déclaration que la décision du 15 juillet 2022 révoquant le conseil d'administration de Vitalité et nommant Gérald Richard, un individu non élu, à titre de fiduciaire est incorrecte et déraisonnable pour les raisons suivantes :
 - i) Elle viole les droits linguistiques de la Communauté linguistique minoritaire francophone et acadienne du Nouveau-Brunswick garantis par les articles 16(2), 16.1(1) et 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« la Charte »);

- ii) Elle viole les droits linguistiques de la Communauté linguistique minoritaire francophone et acadienne du Nouveau-Brunswick, reconnus par les articles 1, 2 et 3 de la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau Brunswick*, L.R.N.B. 2011 ch.198 (« la *Loi reconnaissant l'égalité* »);
 - iii) Elle ne tient pas compte du principe constitutionnel fondamental du respect de la protection des minorités; et
 - iv) Elle n'est pas dans l'intérêt public au sens de l'article 58(1)(c) de *Loi sur les régies régionales de la santé*, précitée.
- b. Une ordonnance annulant la décision du 15 juillet 2022; et
- c. Une ordonnance rétablissant le conseil d'administration de Vitalité.

Preuve des requérants

[9] Pour appuyer leur demande, les requérants ont fourni 13 affidavits au tribunal, dont plusieurs experts spécialisés en sociologie, en histoire, en économie, en gestion des sciences de la santé, entre autres. Il est important de souligner que cette preuve n'est pas contestée par l'intimé.

- Dr Richard Saillant (Expert en sciences économiques)
- Dr Éric Forgues (Sociologue)
- Dre Phyllis E. LeBlanc (Historienne)
- Dr Jean-Louis Denis (Gestion des services de santé)
- Dr Peter Tanuseputro (Médecin de santé publique)
- Norma McGraw et Dr Louis-Marie Simard (Anciens membres élus du CA)
- Dre Louise Thibault et Dr Luc Cormier (Médecins praticiens)
- Lise Guerrette-Daigle (Ancienne présidente du Groupe d'infirmières et infirmiers francophones)

[10] L'affidavit de Lise Guerrette-Daigle souligne le rôle du conseil d'administration de Vitalité dans la profession infirmière francophone. Elle détaille comment le CA a négocié une entente avec l'Université de Moncton afin de garantir des stages en français aux étudiant(e)s en sciences infirmières. Elle fournit également un exemple où le CA a agi pour soutenir

les efforts de réduction des inégalités linguistiques rencontrées par les étudiant(e)s lors de l'examen d'entrée à la pratique. Elle explique que cela a démontré que le CA a « rapidement compris l'impact de l'inégalité » et a pris les mesures nécessaires pour soutenir la communauté. Son témoignage illustre comment une gestion communautaire, assurée par le CA, permet de défendre activement les intérêts des professionnels de la santé francophones et des futurs infirmier(e)s.

Preuve de l'intimé

- [11] La preuve de l'intimé repose essentiellement sur deux affidavits. Le premier est celui d'Éric Beaulieu, sous-ministre de la Santé, qui justifie la décision du 15 juillet 2022 en invoquant une crise sans précédent dans le système de santé et en énumérant les facteurs pris en compte par le gouvernement. Le second est l'affidavit de Gérald Richard, le fiduciaire nommé, qui témoigne de son expérience, des lourdeurs bureaucratiques qu'il a constatées et des actions entreprises durant son mandat.

Éric Beaulieu (Sous-ministre de la Santé)

- [12] Dans l'affidavit d'Éric Beaulieu, qui était sous-ministre de la Santé lors de la décision, il explique la logique derrière la révocation du conseil d'administration de Vitalité, en la situant dans un contexte de crise systémique. M. Beaulieu indique que les déclarations du premier ministre lors de la conférence de presse du 15 juillet 2022 reflétaient sa propre position

ainsi que celle du ministère de la Santé. L'annonce du Premier ministre ce même jour comprenait les commentaires suivants :

« Nous savons – et les gens du Nouveau-Brunswick savent – que notre système de soins de santé est en crise...nous devons avoir les bonnes personnes en place pour surmonter la situation actuelle et pour bâtir un système de soins de santé qui est meilleur et plus stable pour notre province »

- [13] M. Beaulieu cite ensuite douze facteurs ayant influencé cette décision, notamment le Plan provincial de la santé, la nécessité d'innover pour le mettre en œuvre, et les principaux défis du système, tels que les longues attentes aux urgences, la pénurie de personnel, et le décès d'un patient en salle d'urgence. L'affidavit souligne également l'urgence de supprimer les obstacles bureaucratiques au sein des régies afin de déployer rapidement des mesures, tout en tenant compte de l'impact sur l'ensemble des citoyens du Nouveau-Brunswick. Parmi ces facteurs, figure aussi le principe d'inclusivité, qui fait partie des « principes directeurs du plan de santé » et comprend le respect des langues officielles.
- [14] L'affidavit présenté par M. Beaulieu fournit également des éléments factuels corroborant l'existence d'une situation de crise. Il fait référence à un sondage réalisé en avril 2021 par le Dr Yogi Sehgal, qui dévoilait des problèmes graves de sécurité pour les patients, une « culture du silence » ainsi qu'un manque chronique de personnel. Il mentionne également une lettre datée d'août 2021, signée par plus de 130 médecins urgentistes, dénonçant cette crise et exprimant leurs « graves inquiétudes quant à la sécurité des patients ». La preuve indique que la ministre de la Santé de l'époque avait

reconnu ces défis. L'affidavit inclut des statistiques relatives à la pénurie de personnel, précisant, par exemple, qu'il y avait 238 postes d'infirmières immatriculées vacants chez Vitalité en juillet 2022, et que le nombre de postes de médecins à pourvoir dans la province était passé de 125 en mars 2020 à 242 en mars 2022. Enfin, il est précisé que le décès d'un patient survenu dans le service des urgences d'un hôpital Horizon, vers le 13 juillet 2022, a été considéré comme l'un des facteurs contributifs.

Gérald Richard (Fiduciaire nommé pour remplacer le CA)

- [15] L'affidavit de Gérald Richard, désigné fiduciaire pour remplacer le CA de Vitalité, constitue un élément central de la preuve fournie par la Province. M. Richard déclare avoir consacré toute sa carrière au travail en français, visant le développement et l'épanouissement de la langue française dans la province, en rappelant ses anciens postes de sous-ministre du secteur francophone du ministère de l'Éducation ainsi que de sous-ministre de la Santé. Il relate également son expérience en tant que co-président du groupe de travail chargé de la mise en œuvre du Plan provincial de la santé, où il a rencontré de nombreux intervenants issus de la communauté francophone.
- [16] M. Richard décrit ensuite les problèmes de gouvernance constatés au sein des régies, notamment Vitalité, lorsqu'il occupait le poste de sous-ministre. M. Richard évoque des lourdeurs administratives et bureaucratiques, une prise de décision lente et souvent inefficace, ainsi qu'un manque de collaboration entre Vitalité et Horizon. Il explique que son mandat de fiduciaire était une mesure temporaire visant à stabiliser le système, à

éliminer ces obstacles bureaucratiques et à déployer rapidement le Plan de santé. Pour illustrer le succès de cette mission, il résume les actions concrètes mises en œuvre, notamment sa participation directe et quotidienne aux opérations, ce qui permet à l'équipe de direction d'agir rapidement, sans attendre une réunion du CA. Il mentionne également les rencontres organisées avec les communautés francophones pour trouver des solutions locales, ainsi que les mécanismes de redevabilité mis en place. Enfin, il met en évidence des réalisations durant son mandat, telles que le lancement de la technologie robotique chirurgicale et la mise en place de services mobiles pour répondre aux crises.

QUESTIONS EN LITIGE

[17] Les questions auxquelles le tribunal doit répondre dans la présente requête se simplifient comme suit :

- 1) Quelle est la norme de contrôle applicable dans cette affaire (correcte ou raisonnable)?
- 2) La décision du gouvernement viole-t-elle des droits linguistiques des communautés francophones et acadiennes garanties par les articles 16(2), 16.1(1) et 23 de la *Charte*?
- 3) Subsidiairement, la décision du ministre restreint-elle de façon injustifiée les valeurs sous-jacentes aux droits linguistiques?
- 4) La décision du gouvernement viole-t-elle les droits linguistiques de la minorité francophone reconnus par les articles 1, 2 et 3 de la *Loi*

reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques, LRN-B 2011, c 198 (*Loi reconnaissant l'égalité*)?

- 5) La décision a-t-elle incorrectement omis de tenir compte des principes constitutionnels non écrits du respect et de la protection des minorités?
- 6) Est-ce que la décision en l'espèce était dans l'intérêt public au sens de l'alinéa 58(1)(c) de la *LSRR*?
- 7) La présente requête est-elle devenue théorique?
- 8) Si la décision en question est déclarée invalide, est-ce que la doctrine *de facto* s'applique pour maintenir les actions et les décisions prises par le fiduciaire durant son mandat ?
- 9) La Cour devrait-elle accorder des dépens et, dans l'affirmative, quel serait le montant approprié?

POSITIONS DES PARTIES

- [18] Les requérants soutiennent que la décision du gouvernement Higgs du 15 juillet 2022, de révoquer le CA majoritairement élu de Vitalité, est à la fois incorrecte et déraisonnable, car elle enfreint plusieurs protections constitutionnelles et quasi-constitutionnelles de la communauté minoritaire francophone. Ils affirment que Vitalité n'est pas seulement un fournisseur de soins, mais une institution distincte, multidimensionnelle, de santé, de culture et d'éducation, qui est vitale pour la survie et l'épanouissement de la communauté francophone. Cette institution résulte d'un engagement historique de la communauté pour établir, développer et gérer ses propres

services répondant à ses besoins spécifiques et pour contrer l'assimilation. La révocation du CA constitue donc une violation directe des droits précieux de la communauté, notamment le droit de gestion acquis après un litige de 2008, qui a reconnu le caractère francophone de Vitalité et a instauré l'élection de la majorité au sein de son conseil.

[19] Les requérants fondent leur argumentation sur l'article 16.1 de la *Charte*, qui garantit aux francophones le droit à des institutions distinctes pour assurer leur protection et leur promotion. Ils soutiennent que le terme « notamment » indique que cette protection ne se limite pas aux institutions éducatives et culturelles, mais s'étend aussi à d'autres institutions vitales, telles que celles du secteur de la santé. En s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour suprême dans l'affaire *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 RCS 324 (*Mahé*), relative au droit de gestion en matière d'éducation, ils affirment que le droit à des institutions distinctes prévu par l'article 16.1 doit nécessairement inclure un droit de gestion et de contrôle de la part de la communauté. Sans ce contrôle, l'objet réparateur et culturel des droits linguistiques ne peut être pleinement réalisé, car la communauté est la mieux placée pour déterminer ses besoins et préserver la vitalité de ses institutions. La révocation totale du conseil d'administration élu constitue, selon eux, une violation flagrante de ce droit de gestion.

[20] Ensuite, les requérants soutiennent que la décision viole le principe constitutionnel non écrit de protection des minorités, tel que défini dans l'arrêt *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*,

2001 CanLII 21164 (ON CA) (*Monfort*). Ils affirment que la notion d'« intérêt public », invoquée par le gouvernement pour justifier sa décision, doit être comprise en tenant compte de ce principe fondamental, notamment lorsque la décision a des répercussions sur une institution aussi importante que Vitalité. La preuve au dossier, notamment l'absence de justification claire et le fait que l'impact sur la communauté minoritaire francophone n'a pas été pris en considération, montre que ce principe a été négligé à tort. Par ailleurs, les requérants affirment que la décision enfreint la *Loi reconnaissant l'égalité*, une loi quasi constitutionnelle qui oblige le gouvernement à prendre des mesures positives en faveur du développement de la communauté, ce qui est contraire aux mesures prises lors de la révocation du CA.

- [21] Enfin, les requérants soutiennent que la décision est déraisonnable au regard de la *LSRR*, car elle ne vise pas l'« intérêt public ». Elle est arbitraire du fait du manque total de motifs communiqués aux personnes affectées, qui ont appris leur congédiement par les médias. La décision manque aussi de logique interne, étant déclenchée par un incident survenu dans un hôpital du réseau anglophone Horizon, sans lien rationnel avec la gestion de Vitalité. Enfin, elle est injustifiable car la *LSRR* offrait au ministre d'autres mécanismes moins draconiens, comme donner des directives ou fixer des objectifs de rendement, pour atteindre les mêmes buts sans avoir à recourir à une mesure aussi extrême que la révocation du conseil d'administration.
- [22] En réponse aux arguments des requérants, la position juridique des l'intimés, repose sur le rejet fondamental de la prémisse même de la requête. La

Province soutient que toute la contestation d'Égalité Santé repose sur une « prémisses défectueuse », à savoir l'existence d'un droit constitutionnel de gestion et de contrôle des institutions de santé par la communauté francophone, un droit qui, selon elle, « n'existe nulle part au Canada ». Elle précise que la *Loi constitutionnelle de 1867* confère aux provinces la compétence exclusive en matière d'administration des hôpitaux, et que les régies de santé, telles que Vitalité, sont des créations de la loi provinciale relevant du ministre. Par conséquent, la Cour ne peut pas évaluer la raisonnable de la décision en s'appuyant sur des droits non reconnus en droit canadien.

- [23] La Province fait valoir que la décision de révoquer le conseil d'administration était une mesure raisonnable, prise dans l'« intérêt public », conformément à la *LSRR*. Cette décision était une réponse nécessaire à une « crise sans précédent » dans le système de santé, exacerbée par la pandémie et confirmée par de nombreuses communications de médecins inquiets ainsi que par des statistiques sur la pénurie de personnel. Le gouvernement a agi pour stabiliser le système, éliminer les barrières bureaucratiques et mettre rapidement en œuvre le Plan provincial de la santé. La Province insiste sur le fait que la décision a tenu compte des intérêts de la communauté francophone, notamment en incluant le respect des langues officielles parmi les facteurs pris en compte et, surtout, en nommant Gérald Richard, un fiduciaire francophone expérimenté et reconnu pour son engagement envers

la communauté, ce qui démontre la prise de mesures favorables à son maintien.

- [24] Concernant les autres arguments, la Province soutient que les principes constitutionnels non écrits, tels que la protection des minorités, ne peuvent constituer un fondement indépendant pour invalider des actes du gouvernement, s'appuyant sur l'arrêt *Toronto (Cité) c. Ontario*, CSC 34 (*Toronto*) de la Cour suprême. De plus, elle souligne que la question est devenue théorique, car la *LSRR* a été modifiée pour éliminer les postes élus au CA, ce qui rend impossible un retour à la situation antérieure. Enfin, si la décision devait être annulée, la Province invoque la doctrine de la validité *de facto* pour affirmer que toutes les décisions prises par le fiduciaire durant son mandat (embauches, projets, etc.) doivent être maintenues pour préserver la primauté du droit, car il a agi sous une apparence d'autorité.

DROIT et ANALYSE

a) La norme de contrôle applicable

- [25] La Cour doit d'abord déterminer la norme de contrôle applicable à l'examen de la décision discrétionnaire du ministre de la Santé de révoquer le CA de Vitalité et de le remplacer par un fiduciaire en vertu de l'alinéa 58(1)(c) de la *LSRR*, décision que les requérants soutiennent être contraire à la *Charte* en raison de ses impacts sur les droits linguistiques de la communauté francophone.

- [26] La jurisprudence dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les droits et valeurs protégés par la *Charte*, n'a pas toujours été facile à appliquer.
- [27] Madame la juge Boctor, dans l'affaire *Ville de Laval c. Cavé*, 2025 QCCS 2743 (par. 55-68), a récemment fourni un excellent aperçu de l'évolution jurisprudentielle, ce qui aide à mieux comprendre la norme de contrôle applicable dans des affaires similaires. Je me permets de m'appuyer sur sa synthèse.
- [28] Conformément au cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (CanLII) (*Vavilov*), les décisions administratives, y compris celles prises par un ministre dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi, sont présumées soumises à la norme de la décision raisonnable. Selon cette présomption, le rôle de la Cour serait d'évaluer si la décision du ministre est compréhensible, justifiée et si elle respecte les contraintes juridiques et factuelles pertinentes, y compris le texte habilitant (l'alinéa 58(1)(c) de la *LSRR*).
- [29] Toutefois, cette présomption de raisonabilité peut être renversée dans des cas limités, notamment lorsqu'une question constitutionnelle est directement en jeu. Pour trancher la question de la norme de contrôle applicable dans de telles circonstances, il convient de rappeler les principes établis par l'arrêt *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12 (*Doré*). Dans cette affaire, la Cour suprême devait déterminer si la décision disciplinaire du Barreau du Québec, qui avait réprimandé un avocat pour le contenu d'une lettre adressée à un

juge, portait atteinte à la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la *Charte*.

- [30] Le point en litige portait sur la norme de contrôle applicable lorsqu'une décision administrative touche aux droits ou aux valeurs protégés par la *Charte*. La Cour conclut que la norme de la décision raisonnable s'applique. Dans une décision qui a suivi, *Loyola High School c. Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, (*Loyola*) précise que l'analyse comporte deux étapes : (1) déterminer si la décision fait intervenir la *Charte* en restreignant les droits ou valeurs qu'elle protège ; (2) si tel est le cas, déterminer si la décision reflète un équilibre proportionné entre la protection des droits ou valeurs en cause et les objectifs du régime législatif applicable.
- [31] Il est important de souligner que, dans *Vavilov*, la Cour suprême, bien qu'invitée à revoir la doctrine établie dans l'affaire *Doré*, a clairement indiqué que « le présent pourvoi ne nécessite pas que nous nous y attardions » (par. 57), ce qui maintient inchangé le cadre de *Doré*.
- [32] Depuis l'arrêt *Vavilov*, dans la cause *Commission scolaire francophone des Territoires du Nord-Ouest c. Territoires du Nord-Ouest (Éducation)*, 2023 CSC 36 (*CFTNO*), la Cour suprême a confirmé que le cadre établi par *Doré* demeure applicable aux décisions administratives discrétionnaires susceptibles de limiter la protection accordée par la *Charte* (par. 35-36).
- [33] L'arrêt *York Region District School Board c. Elementary Teachers' Federation of Ontario*, 2024 CSC 22 (*York*), a relancé le débat sur l'étendue

de ce cadre. Il concernait le contrôle judiciaire d'une décision arbitrale fondée sur la fouille d'un ordinateur en milieu scolaire, que l'arbitre avait validée sans se référer à l'article 8 de la *Charte*, qui protège contre les fouilles abusives.

[34] La Cour suprême affirme que l'article 8 de la *Charte* s'applique aux conseils scolaires publics de l'Ontario, qui sont soumis à la *Charte* en vertu du paragraphe 32(1). Dans *York*, les juges majoritaires étaient divisés quant au cadre d'analyse applicable aux décisions administratives mettant en cause la *Charte*.

[35] La majorité (Rowe, Karakatsanis, Martin, Kasirer) conclut que la norme de la décision correcte s'applique à cette question, puisqu'il s'agit d'une question constitutionnelle nécessitant « une réponse décisive et définitive des cours de justice » (*Vavilov*, par. 55).

[36] Depuis lors, plusieurs tribunaux ont tenté de concilier *York* et *CFTNO*, déterminant que *York* ne supprime pas le cadre de *Doré* et *Loyola*, mais qu'il établit une distinction en fonction des étapes de l'analyse : certaines questions nécessitent la norme de la décision correcte, tandis que d'autres exigent celle de la décision raisonnable.

[37] Ainsi, dans *Vabuolas v. British Columbia (Information and Privacy Commissioner)*, 2025 BCCA 83, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a proposé l'interprétation suivante au paragraphe 96:

[96] **[Traduction]** Il est difficile d'évaluer toutes les répercussions de la décision *York* sur l'analyse de la norme de contrôle en vertu du cadre d'analyse établi dans les arrêts *Doré* et *Loyola*, en particulier parce que la

majorité n'a pas expressément cherché à infirmer ni à modifier le cadre établi. À tout le moins, la décision *York* semble suggérer que des normes de contrôle différentes peuvent s'appliquer aux deux volets de l'analyse : 1) le bien-fondé de la question préliminaire énoncée dans l'arrêt *Loyola*, à savoir si la *Charte* s'applique (ce qui inclurait la portée des protections prévues par la *Charte* et le cadre d'analyse approprié), et 2) le caractère raisonnable de l'équilibre proportionnel établi au second volet. En supposant, sans en décider, que la décision *York* établisse une norme de contrôle qui bifurque dans ce contexte, la seule question réellement litigieuse dans cet appel, en ce qui concerne l'ordonnance de production, est de savoir si l'adjudicateur a équilibré proportionnellement les protections prévues par la *Charte*...

(voir aussi: *Zarabi-Majd v. Toronto Police Service*, 2025 ONSC 277, par. 41)

- [38] Dans *Toth c. Canada (Procureur général)*, 2024 CAF 92, la Cour d'appel fédérale a également confirmé une approche hybride au paragraphe 17:

[17] **[Traduction]** La décision *York* a confirmé l'approche en deux étapes pour déterminer les questions relatives à la *Charte*, telle qu'appliquée par la présente Cour dans sa décision *Société Radio-Canada c. Canada (Commission des libérations conditionnelles)*, 2023 FCA 166, aux paragraphes 32 à 34 : la norme pour déterminer si la *Charte* s'applique est le bien-fondé, et la norme pour évaluer la pondération des valeurs de la *Charte* par le décideur est le caractère raisonnable.

- [39] En résumé, la façon la plus cohérente de concilier les arrêts *York* et *CFTNO* est d'adopter une approche en deux temps : la norme de la décision correcte s'applique pour déterminer si la *Charte*, ou les valeurs qui la sous-tendent, s'appliquent, quel cadre d'analyse utiliser et quelle est la portée du droit en cause, tandis que la norme de la décision raisonnable s'applique pour examiner si la décision administrative maintient un équilibre proportionné entre les droits protégés et les objectifs de la loi. Cette approche harmonise les principes dégagés dans *Doré*, *Loyola*, *Vavilov*, *CFTNO* et *York*.

- [40] Dans la présente affaire, relativement à l'argument selon lequel la *Charte* aurait été violée ou que ses valeurs auraient été enfreintes, la Cour doit d'abord déterminer, conformément à la norme de la décision correcte, si la décision contestée met en jeu des droits ou des valeurs protégés par la *Charte*. Le cas échéant, il lui incombe ensuite d'examiner, conformément à la norme de la décision raisonnable, si le ministre a adéquatement équilibré ces droits ou valeurs avec les objectifs visés par la loi habilitante.
- [41] La même démarche s'impose lorsque la Cour évalue l'argument subsidiaire des requérants fondé sur la *Loi reconnaissant l'égalité*, compte tenu du statut quasi constitutionnel de cette loi et des obligations particulières qu'elle impose au décideur administratif.
- [42] En ce qui concerne le deuxième argument subsidiaire des requérants, selon lequel le ministre n'aurait pas eu l'autorité de nommer un fiduciaire ou d'abolir le CA, parce que cette décision ne répondait pas à l'exigence d'intérêt public visée à l'art. 58(1)(c), la norme de la décision raisonnable s'applique. En effet, il s'agit d'un exercice de pouvoir discrétionnaire relevant du ministre (*Vavilov*, par. 16-17).
- b) **La décision viole-t-elle des droits linguistiques des communautés francophones et acadiennes garanties par les articles 16(2), 16.1(1) et 23 de la *Charte*?**
- De plus, cette décision viole-t-elle l'article 2 de la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques*?**

- [43] Avant d'examiner les prétentions des requérants et de déterminer s'il y a eu violation de la *Charte*, il convient d'abord de rappeler le libellé des dispositions pertinentes ainsi que le cadre législatif applicable:

La Charte canadienne des droits et libertés

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.

...

16.1 (1) Les communautés linguistiques française et anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux, notamment le droit à des institutions distinctes pour l'épanouissement de leurs langues et cultures respectives.

(2) Le gouvernement du Nouveau-Brunswick prend les mesures favorisant la réalisation de cet objet.

...

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.

....

23 (1) Les citoyens canadiens :

a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :

- a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;
- b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques

1. Reconnaisant le caractère unique du Nouveau-Brunswick, la communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise sont officiellement reconnues dans le contexte d'une seule province à toutes fins auxquelles s'étend l'autorité de la Législature du Nouveau-Brunswick et l'égalité de statut et l'égalité des droits et privilèges de ces deux communautés sont affirmées.
2. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick assure la protection de l'égalité de statut et de l'égalité des droits et privilèges des communautés linguistiques officielles et en particulier de leurs droits à des institutions distinctes où peuvent se dérouler des activités culturelles, éducationnelles et sociales.
3. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick, dans les mesures législatives qu'il propose, dans la répartition qu'il fait des ressources publiques et dans ses politiques et programmes encourage, par des mesures positives, le développement culturel, économique, éducationnel et social des communautés linguistiques officielles.

[44] L'analyse des requérants pour affirmer que l'article 16.1 de la *Charte* a été violé par la décision du 15 juillet 2022 repose sur une argumentation en trois temps. Ils commencent par préciser que Vitalité est une institution distincte, bénéficiant de la protection du paragraphe 16.1(1). Ils soutiennent que le mot « notamment » dans l'article indique que la liste des institutions (éducatives et culturelles) n'est pas exhaustive et inclut d'autres institutions nécessaires à la promotion et à la protection de la communauté, telles que celles de santé. Cette interprétation est appuyée par la jurisprudence (notamment l'arrêt *Le très honorable premier ministre du Canada et autres c. La société de l'Acadie*

du *Nouveau-Brunswick et al.*, 2024 NBCA (SANB)) qui confirme que l'article 16.1 peut comprendre des institutions relevant de domaines autres que l'éducation ou la culture. De plus, ils affirment que Vitalité a un statut multidimensionnel : c'est une institution de santé, mais aussi une institution culturelle (un pôle de socialisation en français qui favorise la solidarité communautaire) et une institution d'enseignement (en raison de son rôle crucial dans la formation de médecins et d'infirmières francophones via des ententes formelles avec des universités).

[45] Ensuite, les requérants plaident que le droit à des institutions distinctes, tel que garanti par l'article 16.1, inclut nécessairement un droit de gestion et de contrôle de la communauté linguistique minoritaire francophone sur ces institutions. En s'appuyant, par analogie, sur le raisonnement de la Cour suprême dans l'arrêt *Mahe*, concernant l'article 23, ils soutiennent que la gestion par la communauté est essentielle pour atteindre l'objet de l'article 16.1, soit la préservation et la promotion de la langue et de la culture de la minorité, ainsi que la réparation des injustices passées. La preuve d'expert soumise, notamment celle du Dr Forgues au paragraphe 25 de son affidavit, appuie l'idée selon laquelle « le contrôle de la communauté sur ses institutions est la dimension par excellence de la vitalité linguistique d'une communauté » et offre l'assurance que ses intérêts sont pris en considération.

[46] Finalement, les requérants concluent que la décision du gouvernement de révoquer le conseil d'administration, dont la majorité des membres étaient

élus par la communauté, et de le remplacer par un fiduciaire non élu constitue une violation claire et directe de ce droit de gestion et de contrôle. Selon les requérants, cette action a éliminé toute trace de contrôle institutionnel pouvant être exercé par la communauté linguistique minoritaire francophone, ce qui équivaut à l'abolition du seul organe qui lui permettait d'assurer la gestion de Vitalité. Selon les requérants, cette perte de contrôle constitue un « net recul » pour la communauté et lui cause un tort important, en l'empêchant de prendre les mesures requises pour protéger sa langue et sa culture (voir le paragraphe 94 de l'affidavit du Dr Forgues).

[47] Les intimés soutiennent que la décision ne viole pas l'article 16.1 de la *Charte*. Selon eux, les droits de gestion des institutions de santé invoqués par les requérants ne bénéficient pas d'une reconnaissance en droit canadien, contrairement aux droits expressément protégés par l'article 23 en matière d'éducation. Ils prétendent que l'objet de l'article 16.1 de la *Charte* ne nécessite tout simplement pas une interprétation qui priverait, à toutes fins utiles, la province de tous les pouvoirs conférés par le paragraphe 92(7) de la *Loi constitutionnelle de 1867* en matière d'administration des institutions de santé.

[48] Ils rappellent que, si une interprétation large et libérale doit être donnée à l'article 16.1, elle ne peut servir à créer de nouveaux droits. Les « institutions distinctes » mentionnées au paragraphe 16.1(1) visent, selon eux, des institutions communautaires et non des institutions étatiques. Ils soutiennent

que la présente requête en révision judiciaire n'est pas l'instance appropriée pour créer ou reconnaître l'existence de nouveaux droits.

- [49] Les « institutions distinctes » mentionnées au paragraphe 16.1(1) se distinguent des institutions étatiques visées aux paragraphes 16(2) et 20(2) de la *Charte*. Selon les intimés, cette disposition n'a jamais eu pour objet d'imposer une dualité linguistique au sein des institutions gouvernementales ou de l'appareil de l'État. En conséquence, ils soutiennent que la décision du 15 juillet 2022 n'a porté atteinte ni aux droits garantis par la *Charte* ni à ceux reconnus par la *Loi reconnaissant l'égalité*. La révocation du conseil d'administration de Vitalité ne visait pas à priver la communauté francophone d'un droit exclusif de gestion, un tel droit n'étant pas reconnu en droit canadien.

Interprétation de la Cour

- [50] Pour prouver la violation de la *Charte*, les requérants doivent d'abord établir que la décision contestée engage véritablement un droit constitutionnel précis. Comme l'a rappelé la Cour d'appel dans *SANB* et dans *Forum des maires*, une référence générale aux droits garantis par la *Charte* est insuffisante : il faut identifier le droit particulier en cause, tel que l'article 16.1, et démontrer le lien concret entre ce droit et la mesure contestée. Ainsi, les requérants doivent non seulement invoquer l'article pertinent, mais aussi montrer, par le contexte factuel, que la décision a un effet réel sur l'égalité de statut ou sur la préservation et le développement des communautés linguistiques. Ce n'est qu'une fois ce lien établi que le tribunal peut passer à

l'analyse normative applicable, qu'il s'agisse du cadre *Doré* ou de la norme de la décision correcte.

- [51] Une fois établi que la décision met en jeu un droit particulier, il faut déterminer comment ce droit doit être interprété et appliqué. Cette étape est nécessaire pour évaluer si les objectifs que ce droit vise à protéger ont été respectés ou compromis.
- [52] Il revient aux tribunaux d'assurer la mise en œuvre des droits garantis par la *Charte* en les interprétant en fonction des intérêts qu'ils visent à protéger. Comme l'a établi la Cour suprême dans *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, 1985 CanLII 69 (CSC) à la page 344, « l'interprétation [des droits de la *Charte*] doit être libérale plutôt que formaliste et viser à réaliser l'objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte* ».
- [53] Dans *R. c. Beaulac*, [1999] 1 RCS 324 (*Beaulac*), la Cour suprême du Canada a précisé la méthode d'interprétation applicable aux droits linguistiques. Le juge Bastarache, s'exprimant au nom de la majorité, écrit au paragraphe 25:

Les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada.

[c'est la Cour suprême qui souligne]

- [54] Dans cette même décision, le juge Bastarache a reconnu que la langue ne se limite pas à un simple moyen d'expression. Elle constitue plutôt un élément fondamental permettant aux individus et aux collectivités d'exprimer leur culture et leur identité (*Beaulac*, par. 17).
- [55] Déjà avant *Beaulac*, dans la même optique, la Cour suprême a souligné dans *Mahé* que la « langue dépasse le simple outil de communication ; elle constitue une composante essentielle de l'identité et de la culture du peuple qui la parle ». Elle est le moyen par lequel les individus se comprennent eux-mêmes et comprennent leur environnement » (*Mahé*, p. 362).
- [56] Au fil de l'évolution de la jurisprudence de la Cour suprême en matière linguistique, celle-ci a dégagé les principes fondamentaux d'interprétation des droits linguistiques. Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba)*, art. 79(3), (4) et (7), 1993 CanLII 119 (CSC), elle a confirmé l'objectif culturel des garanties linguistiques. La Cour y déclare, à la page 850 :
- « L'arrêt *Mahé* entérine plusieurs principes d'interprétation aux fins de définir les droits garantis par l'art. 23. Premièrement, les tribunaux devraient adopter une analyse fondée sur l'objet lorsqu'ils interprètent les droits. En conséquence, conformément à l'objet du droit défini dans l'arrêt *Mahe*, les réponses aux questions devraient idéalement être formulées en fonction de ce qui favorisera le mieux l'épanouissement et la préservation de la minorité linguistique francophone dans la province. Deuxièmement, le droit conféré devrait être interprété d'une façon réparatrice, compte tenu des injustices passées qui n'ont pas été redressées et qui ont nécessité l'enchâssement de la protection des droits linguistiques de la minorité. »

- [57] Cette approche, fondée sur l'épanouissement, la préservation et la réparation des injustices passées, continue de guider les tribunaux dans l'application des droits linguistiques garantis par la *Charte*. C'est d'ailleurs dans cet esprit que notre Cour d'appel, dans l'arrêt *Charlebois c. Mowat*, 2001 NBCA 117 (*Charlebois*), a adopté une interprétation large et téléologique des articles 16 et 16.1, reconnaissant leur rôle essentiel dans la promotion de l'égalité réelle entre les deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick.
- [58] Dans cette toute première décision ayant analysé en profondeur les articles 16(2), 16(3) et 16.1 de la *Charte*, notre Cour d'appel s'est penchée sur l'objet et la portée de ces dispositions. Elle a clarifié leur interaction ainsi que leur engagement à maintenir l'égalité de statut et de droits entre les deux communautés linguistiques du Nouveau-Brunswick. La Cour s'exprime ainsi aux paragraphes 62 et 63 :

[62] On ne peut comprendre la portée des garanties linguistiques prévues dans la *Charte* sans tenir compte du principe fondamental qui concrétise à la fois la politique linguistique mise en œuvre au Nouveau-Brunswick et l'engagement du gouvernement envers le bilinguisme et le biculturalisme. Le principe constitutionnel de l'égalité des langues officielles et de l'égalité des deux communautés de langue officielle et de leur droit à des institutions distinctes constitue la clef de voûte sur laquelle repose le régime de garanties linguistiques au Nouveau-Brunswick.

[63] En effet, le par. 16(2) constitutionnalise le principe de l'égalité de statut, de droits et de privilèges de l'anglais et du français quant à leur usage dans les institutions de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Le par. 16(3) précise que la *Charte* ne limite pas le pouvoir du Parlement du Canada et des législatures des provinces d'adopter des mesures pour favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais. Même si cette disposition n'impose aucune obligation positive au Parlement canadien ou aux provinces, elle reconnaît toutefois la possibilité pour le législateur de créer des droits linguistiques autres que ceux inscrits dans la *Charte*. En dernier lieu, le par. 16.1(1) déclare, d'une part, l'égalité de statut, de droits et de privilèges des communautés linguistiques francophone et anglophone, et d'autre part, le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion. Le

paragraphe 16.1(2) reconnaît le rôle de la Législature et du gouvernement de la province de protéger et de promouvoir l'égalité de statut, de droits et de privilèges mentionnés au paragraphe 16.1(1). En somme, cet article constitutionnalise les principes de la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick*, précitée. L'égalité prévue à l'art. 16.1 repose, non plus sur l'égalité des langues comme le prévoit le par. 16(2), mais sur l'égalité des communautés linguistiques française et anglaise du Nouveau-Brunswick. À la différence du par. 16(2), cette disposition comporte donc des droits collectifs dont les titulaires sont les communautés linguistiques elles-mêmes.

[59] La Cour a ensuite poursuivi son analyse en examinant plus en détail l'objet de l'article 16.1 aux paragraphes 79 et 80 :

[79] Comme je l'ai déjà signalé, l'art. 16.1 comporte, contrairement au par. 16(2), un volet collectif et communautaire puisqu'il vise l'égalité des communautés. Également, il reconnaît expressément le rôle de la législature et du gouvernement de protéger et promouvoir l'égalité des communautés linguistiques officielles. En cela, il constitue un ensemble unique de dispositions constitutionnelles tout à fait particulier au Nouveau-Brunswick et lui réserve une place distincte au sein des provinces canadiennes.

[80] À mon avis, l'interprétation de l'art. 16.1 est liée à celle du par. 16(2) et les conclusions énoncées par la Cour suprême dans l'arrêt *Beaulac* quant à la nature et la portée du principe de l'égalité sont applicables à l'art. 16.1. Son objet me paraît clair. Compte tenu des droits différents qui découlent de la dimension collective de l'égalité garantie, son objet est similaire à celui que les tribunaux ont donné à l'art. 16. Cette disposition 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. Le principe de l'égalité des deux communautés linguistiques est une notion dynamique. Elle implique une intervention du gouvernement provincial qui exige comme mesure minimale l'égalité de traitement des deux communautés mais, dans certaines circonstances où cela s'avérerait nécessaire pour atteindre l'égalité, un traitement différent en faveur d'une minorité linguistique afin de réaliser la dimension collective autant qu'individuelle d'une réelle égalité de statut. Cette dernière exigence s'inspire du fondement même du principe de l'égalité.

- [60] Plus de deux décennies après l'arrêt *Charlebois*, la Cour d'appel, dans *SANB*, est venue réaffirmer les conclusions de *Charlebois* quant à l'interprétation de l'article 16.1, tout en y ajoutant un important bémol.
- [61] Dans *SANB*, la Cour d'appel a confirmé les principes relatifs à l'interprétation de l'article 16.1, qui doit être interprété de manière large et téléologique. Elle a également précisé qu'elle peut aller au-delà des seules institutions expressément mentionnées, reconnaissant que l'article 16.1 peut s'appliquer à d'autres types d'institutions. Cette interprétation a été confirmée au paragraphe 128 de *SANB*, où la Cour indique que le par. 16.1(1) ne doit pas se limiter aux seules institutions spécifiquement citées. Cette approche s'aligne avec l'argument des requérants selon lequel le principe d'égalité, garanti par le paragraphe 16.1(1), ne se limite pas aux institutions culturelles et éducatives particulières. L'utilisation du terme « notamment » dans la version française, ainsi que celle de « including » dans la version anglaise, montre que ces institutions ne constituent que des exemples d'institutions visées par le paragraphe 16.1(1).
- [62] La Cour d'appel souligne toutefois que les « institutions distinctes » mentionnées à 16.1(1) ne correspondent pas aux institutions étatiques visées aux articles 16(2) et 20(2) de la *Charte*, et que cette disposition ne peut être interprétée comme imposant une dualité linguistique au sein du gouvernement.

[63] Aux paragraphes 70 et 71 de *SANB*, la Cour d'appel précise les critères d'interprétation de l'article 16.1. Elle rappelle que, bien qu'une interprétation large et téléologique des droits linguistiques soit requise, celle-ci doit demeurer ancrée dans le texte constitutionnel et ne saurait être utilisée pour créer de nouveaux droits ou pour étendre la portée de la disposition au-delà de son objet véritable. La Cour insiste ainsi sur un équilibre : l'art. 16.1 vise la protection et la promotion des communautés linguistiques en tant que collectivités, mais cette interprétation doit se faire dans le respect de la primauté du texte écrit et des limites qu'il impose :

[70] Néanmoins, l'interprétation téléologique des droits linguistiques ne signifie pas que les règles d'interprétation ordinaires sont écartées : *Charlebois c. Saint John (Ville)*, 2005 CSC 74, [2005] 3 R.C.S. 563, par. 23. Lorsqu'une disposition constitutionnelle est analysée selon une interprétation téléologique, il est essentiel de commencer par un examen du texte de la disposition, et cette démarche ne doit pas servir à conférer aux droits garantis par la *Charte* une interprétation qui excède ou heurte par ailleurs l'objet véritable du droit : *9147-0732 Québec inc.*, par. 8 et 10. D'ailleurs, dans l'arrêt *Mowat*, notre Cour a réaffirmé le principe selon lequel le contrôle exercé par les tribunaux judiciaires en matière constitutionnelle repose sur la primauté du texte écrit constitutionnel (par. 57). Dans l'interprétation des droits linguistiques conférés par la *Charte*, les tribunaux doivent également garder à l'esprit qu'en adoptant une interprétation généreuse, large et libérale, ils ne doivent pas créer de nouveaux droits (voir *Caron c. Alberta*, 2015 CSC 56, [2015] 3 R.C.S. 511; *Agence canadienne de l'inspection des aliments c. Forum des maires de la Péninsule acadienne*, 2004 CAF 263, [2004] A.C.F. n° 1235 (QL), autorisation de pourvoi à la C.S.C. retirée et déclarée sans effet, [2004] C.S.C.R. n° 449 (QL); *R c. Blais*, 2003 CSC 44, [2003] 2 R.C.S. 236).

[71] C'est dans ce cadre analytique d'interprétation large et libérale, jalonné de freins et de contrepoids, que les tribunaux doivent aborder l'examen et l'analyse des droits linguistiques conférés par la *Charte*.

[64] La Cour d'appel précise que le Rapport de la Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien, ainsi que les débats parlementaires précédant l'adoption de l'article 16.1, montre clairement que cette disposition

ne visait pas à imposer la dualité linguistique aux institutions étatiques. Ces sources confirment plutôt que le législateur cherchait à protéger et à promouvoir les institutions propres aux communautés linguistiques, notamment dans les domaines culturel et éducatif. De plus, la Cour souligne que la *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick* distingue explicitement entre les institutions étatiques et les institutions communautaires, ces dernières étant exclues de la définition du terme « institution ». Ce contexte historique et législatif confirme que les « institutions distinctes » mentionnées au paragraphe 16.1(1) ne comprenaient pas les institutions étatiques. (SANB, par 129-130)

[65] Dans une décision encore plus récente, la Cour d'appel, dans *Forum des maires*, réaffirme cette interprétation du champ d'application de l'article 16.1 et précise le rôle du tribunal dans l'analyse de cette disposition. Elle observe que les tribunaux doivent faire preuve de retenue et éviter d'accorder des droits là où le texte constitutionnel et l'intention du constituant ne l'en reconnaissent pas. Comme le souligne la Cour au paragraphe 54 « *Il n'appartient pas au tribunal d'élargir la portée de l'art. 16.1 au-delà de ce que commandent son texte, son contexte et son objet.* »

[66] La Cour d'appel a été explicite : l'article 16.1 ne crée pas de nouveaux droits et ne peut donc être interprété comme limitant les pouvoirs constitutionnels de la province en matière de santé. Une telle interprétation aura pour effet de créer une dualité linguistique dans le domaine de la santé, ce qui va à

l'encontre de l'objectif du constituant, qui a intégré l'article 16.1 à la *Constitution*.

- [67] Il convient de rappeler qu'en vertu du paragraphe 92(7) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la création, la gestion et l'administration des hôpitaux dans la province relèvent exclusivement de la législature provinciale :

Pouvoirs exclusifs des législatures provinciales

Sujets soumis au contrôle exclusif de la législation provinciale

92 Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

...

7 L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine ;

- [68] L'examen de la *LSRR* confirme sans équivoque que *Vitalité* est une institution étatique au sens donné par la Cour d'appel dans *SANB* et *Forum des maires*.

- [69] L'article 2 met en évidence l'objet de la loi :

2. La présente loi a pour objet de prévoir la prestation de services de santé et leur administration, notamment par l'établissement de régies régionales de la santé, chargées de la prestation des services de santé et de leur administration dans des secteurs géographiques déterminés et, avec autorisation, dans d'autres secteurs de la province.

- [70] Les articles 16 et 17 de cette loi créent la régie par voie législative; les articles 4, 5, 5.1 et 8 la soumettent directement au contrôle et aux directives obligatoires du ministre; l'article 20 confère au ministre un pouvoir étendu de nomination et de révocation des administrateurs; et comme nous le savons, l'article 58 permet de remplacer entièrement son conseil d'administration par un fiduciaire.
- [71] Un autre indice du caractère étatique de Vitalité se trouve à l'article 40 de la *LSRR*, qui impose aux régies l'obligation d'assurer des services de traduction simultanée dans les deux langues officielles lors des réunions publiques du conseil ou de toute autre réunion publique. Une telle exigence linguistique découle manifestement du régime applicable aux institutions de l'État visées au paragraphe 16(2) de la *Charte*. À l'inverse, une institution distincte au sens de l'article 16.1 n'est pas tenue d'offrir ses services dans les deux langues officielles, puisque ces institutions existent précisément pour répondre aux besoins particuliers d'une communauté linguistique. L'article 40 renforce donc l'idée que Vitalité relève d'un cadre institutionnel étatique et non d'un régime d'institutions distinctes réservées aux communautés linguistiques.

Services de traduction

40 Une régie régionale de la santé veille à ce que des services de traduction simultanée dans les deux langues officielles soient fournis au public qui assiste à une réunion publique du conseil ou à toute réunion publique qu'elle tient.

- [72] Ces dispositions mentionnées ci-dessus montrent que Vitalité est un organisme gouvernemental relevant du paragraphe 16(2), de sorte que l'interprétation proposée par les requérants ne peut être retenue.
- [73] Il importe de souligner que le paragraphe 16(1) de la *Loi hospitalière*, LN-B 1992, c H-6.1 prévoit que seule une régie régionale de santé peut établir, exploiter ou maintenir un établissement hospitalier au Nouveau-Brunswick. Cela, associé à la compétence constitutionnelle des provinces en matière de santé prévue au paragraphe 92(7), établit clairement le statut étatique de Vitalité.
- [74] La Cour suprême, dans *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 RCS 624, a clairement établi, dans les circonstances de l'espèce, que les organismes responsables de la prestation des services de santé agissent dans le cadre d'un programme entièrement conçu, financé et administré par l'État. Elle reconnaît que les institutions hospitalières, même lorsqu'elles disposent d'une structure juridique distincte ou d'un statut sans but lucratif, participent directement à la mise en œuvre des objectifs et des politiques gouvernementales en matière de soins de santé. Leur rôle s'apparente ainsi à l'exercice d'une fonction gouvernementale déléguée, dont la nature demeure publique et fondamentalement rattachée à l'État. Cette compréhension générale du statut des institutions œuvrant dans le domaine de la santé est conforme à la législation de notre province. Elle concorde également avec le principe retenu par la Cour d'appel dans *SANB* et *Forum des maires*, selon lequel les institutions étatiques visées au

paragraphe 16(2) sont clairement distinguées des institutions distinctes protégées par l'article 16.1.

[75] La conclusion selon laquelle Vitalité constitue une institution étatique trouve également un appui direct dans la décision de *CHL*. Dans cette affaire, la Cour a confirmé que les régies de santé sont des créatures législatives exerçant des fonctions gouvernementales dans un domaine relevant de la compétence exclusive de la province, et qu'elles sont soumises au contrôle étroit du ministre. La Cour y rejette expressément toute assimilation de Vitalité à une institution culturelle ou éducative distincte en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, LN-B 2002, c. O-0.5 (*LLO*). Cette caractérisation concorde avec les enseignements de la Cour d'appel selon lesquels les « institutions distinctes » visées à l'article 16.1 n'incluent pas les institutions de l'État. Ainsi, même si Vitalité joue un rôle important pour la communauté francophone, son statut demeure celui d'une institution gouvernementale et l'article 16.1 ne peut, en droit, s'appliquer à son égard.

[76] Cela dit, la Cour reconnaît que la question soulevée est sérieuse, qu'elle touche aux fondements mêmes de la protection linguistique au Nouveau-Brunswick, et qu'elle met en tension deux principes constitutionnels majeurs : la compétence provinciale en matière de santé, d'une part, et la protection et l'épanouissement des communautés linguistiques minoritaires, d'autre part.

- [77] Ainsi, même si la preuve démontre clairement que les institutions de santé peuvent jouer un rôle déterminant dans l'épanouissement de la communauté francophone et acadienne, la Cour ne peut conclure que l'article 16.1 impose une obligation constitutionnelle de gestion dans ce contexte. Les régies régionales de la santé du Nouveau-Brunswick sont des institutions étatiques, créées par la loi, et relevant de la compétence exclusive de la province en vertu du par. 92(7) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
- [78] Puisque Vitalité ne constitue pas une institution distincte au sens du paragraphe 16.1(1) de la *Charte*, il n'est pas nécessaire pour la Cour de se prononcer sur la question de savoir si cette disposition pourrait, en principe, reconnaître à la communauté minoritaire francophone un droit de gestion ou de contrôle de la prestation des services de santé. Une analyse de ce type, comme celle réalisée dans l'arrêt *Montfort* ou dans le contexte des droits de gestion et de contrôle garantis aux communautés minoritaires par l'article 23 de la *Charte*, n'est justifiée que si l'institution concernée relève effectivement du champ d'application de l'article 16.1. Il demeure que tel n'est pas le cas en l'espèce.

Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques

- [79] La *Loi reconnaissant l'égalité*, dont les principes ont été constitutionnalisés à l'art. 16.1 de la *Charte* constitue la « clef de voûte » du régime des droits linguistiques au Nouveau-Brunswick. Elle impose au gouvernement une obligation positive de protéger l'égalité réelle des communautés, ce qui peut nécessiter un traitement différencié en faveur de la minorité. La *Loi*

reconnaissant l'égalité garantit leurs institutions distinctes et oblige l'État à soutenir leur développement culturel, social, éducatif et économique. Adoptée en 1981 et reconnue comme quasi constitutionnelle, elle vise à préserver et promouvoir l'héritage culturel des deux communautés.

[80] La loi repose sur trois principes essentiels qui créent des obligations pour le gouvernement provincial. Premièrement, l'article 1 reconnaît l'égalité de statut, de droits et de privilèges des communautés linguistiques française et anglaise. Deuxièmement, l'article 2 impose à l'État de protéger cette égalité, notamment en garantissant aux communautés leurs institutions distinctes où peuvent se dérouler des activités culturelles, éducatives et sociales. Enfin, l'article 3 oblige le gouvernement à adopter des mesures favorables au développement culturel, économique, éducatif et social des communautés. Dotée d'un statut quasi constitutionnel, la *Loi sur l'égalité* ne se limite pas à énoncer des principes : elle impose à l'État un devoir actif de promouvoir l'égalité et la vitalité des deux communautés linguistiques officielles.

[81] Les requérants soutiennent que la décision du ministre viole les droits reconnus par la *Loi sur l'égalité*, en particulier l'article 2, qui impose à l'État de protéger l'égalité de statut des deux communautés et de préserver leurs institutions distinctes. En révoquant le conseil d'administration de Vitalité sans tenir compte de ses effets sur la communauté francophone, le ministre aurait manqué à cette obligation légale essentielle.

- [82] Puisque Vitalité ne constitue pas une « institution distincte » au sens du paragraphe 16.1(1) de la *Charte*, il s'ensuit que la décision contestée ne pouvait pas contrevenir à l'article 2 de la *Loi sur l'égalité*. Comme l'a expliqué la Cour d'appel dans *Charlebois*, l'article 16.1 de la *Charte* constitutionnalise et concrétise les principes énoncés dans la *Loi sur l'égalité*. Puisque Vitalité ne relève pas des « institutions distinctes » visées au paragraphe 16.1(1), l'article 2 de la *Loi* ne s'applique pas non plus en l'espèce.

c) Valeurs qui sous-tendent la *Charte*

- [83] Même si cette Cour conclut que l'article 16.1 ne s'applique pas en l'espèce, elle doit néanmoins, conformément à *Doré* et à la jurisprudence qui a suivi, tenir compte des valeurs qui sous-tendent la *Charte*, notamment celles liées aux articles 16 à 20, dans son analyse de la raisonnable. Comme le rappelle *Doré*, même en l'absence de violation formelle d'un droit garanti, le décideur administratif doit exercer sa discrétion de manière compatible avec les objectifs de la *Charte* et assurer un équilibre proportionné entre l'intérêt public et les valeurs constitutionnelles. La Cour doit donc examiner si la décision ministérielle reflète fidèlement les valeurs linguistiques et culturelles pertinentes pour la communauté francophone et acadienne.
- [84] Les valeurs de la *Charte* constituent des valeurs fondamentales qui sous-tendent chacun des droits qu'elle garantit et en éclairent la portée et l'importance. Les décideurs administratifs sont tenus d'en tenir compte, puisque ces valeurs agissent comme des limites à l'exercice des pouvoirs

qui leur sont délégués. Tel que la Cour suprême l'a énoncé dans l'arrêt *Law Society of British Columbia v. Trinity Western University*, 2018 SCC 32, (*Trinity Western*) au paragraphe 44, en droit administratif, le pouvoir discrétionnaire prévu par la loi doit être exercé conformément à la *Charte* et aux valeurs qui la sous-tendent et ces valeurs ne peuvent être considérées comme accessoires ou subordonnées aux objectifs administratifs dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

[85] Avant de continuer, il est important de rappeler la norme de contrôle définie par la Cour suprême dans l'arrêt *York*. Quand le tribunal doit décider si une décision administrative a enfreint une valeur ou une protection protégée par la *Charte*, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte. En cas d'atteinte, l'examen porte sur la mise en balance effectuée par le décideur; selon *Doré*, *Loyola et York*, cette étape relève de la norme de la raisonnable. Ainsi, c'est dans ce cadre bifurqué que doit être menée l'évaluation de la décision contestée en l'espèce.

[86] Il existe principalement trois façons de déterminer si une valeur de la *Charte* est pertinente et, par conséquent, engagée dans le cadre d'une décision administrative discrétionnaire. D'abord, la nature même du régime législatif applicable peut révéler que certaines valeurs constitutionnelles doivent être prises en considération. Ensuite, une valeur de la *Charte* est pertinente lorsque les parties l'ont expressément invoquée devant le décideur administratif au cours du processus décisionnel. Enfin, une valeur est engagée lorsqu'il existe un lien démontré entre celle-ci et l'objet de la

décision, de sorte que la mesure envisagée est susceptible d'en affecter la réalisation ou la portée. (*CFTNO* par. 16 et *Vavilov*, par. 108, 127 et 128)

[87] La Cour suprême du Canada a procédé à un examen approfondi de la nature et de l'importance des valeurs de la *Charte* dans l'arrêt *CFTNO*, notamment aux paragraphes 75 à 77. Dans ces paragraphes, la Cour définit les principes fondamentaux qui expliquent pourquoi ces valeurs doivent être prises en compte par les décideurs administratifs. :

[75] Les valeurs consacrées par la *Charte* sont celles qui « sous-tendent chaque droit et qui leur donnent un sens » (*Loyola*, par. 36). Les valeurs de la *Charte* sont indissociables des droits garantis par la *Charte*, qui en sont le « reflet » (par. 4). Le choix du constituant d'enchâsser certains droits dans le texte de la loi suprême du Canada signifie que l'objet de ces droits est important pour la société canadienne dans son ensemble et doit se refléter dans le processus décisionnel des différents pouvoirs étatiques.

[76] La jurisprudence de notre Cour reconnaît diverses fonctions aux valeurs consacrées par la *Charte* selon le contexte dans lequel elles interviennent. Par exemple, ces valeurs peuvent servir au développement des règles de la common law (*SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, 1986 CanLII 5 (CSC), [1986] 2 R.C.S. 573, p. 602-603; *R. c. Salituro*, 1991 CanLII 17 (CSC), [1991] 3 R.C.S. 654, p. 675; *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, 1995 CanLII 59 (CSC), [1995] 2 R.C.S. 1130, par. 85 et suiv.; *M. (A.) c. Ryan*, 1997 CanLII 403 (CSC), [1997] 1 R.C.S. 157, par. 22-23 et 30). En matière d'interprétation statutaire, les valeurs consacrées par la *Charte* constituent un outil important, puisque les tribunaux doivent privilégier, en cas d'ambiguïté, une interprétation conforme au respect de ces valeurs (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 62).

[77] En outre, comme je l'ai expliqué plus haut, les décideurs administratifs doivent toujours prendre en considération les valeurs pertinentes pour l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire. Le traitement des valeurs consacrées par la *Charte* est ainsi adapté au contexte particulier du droit administratif (L. Sossin et M. Friedman, « Charter Values and Administrative Justice » (2014), 67 S.C.L.R. (2d) 391, p. 408). En cela, ces valeurs font intervenir le cadre d'analyse de l'arrêt *Doré*, même en l'absence de toute atteinte à un droit. Lorsqu'il y a atteinte à un droit garanti par la *Charte*, les valeurs « aident à préciser l'ampleur d'une atteinte » à ce droit, « et, corrélativement, à savoir dans quels cas les restrictions à ce droit sont proportionnées compte tenu des objectifs

légaux applicables » (*Trinity Western University*, par. 57, citant *Loyola*, par. 36).

- [88] En l'espèce, afin d'évaluer si la décision du 15 juillet 2022 implique des valeurs sous-jacentes aux droits linguistiques, il est nécessaire d'examiner précisément quelles sont ces valeurs. Dans cette démarche, il convient de garder à l'esprit les principes énoncés dans les décisions *Beaulac*, *Charlebois*, *SANB* et *Forum des maires*.
- [89] Les droits linguistiques inscrits dans la *Charte* reposent sur un ensemble de valeurs fondamentales liées à la promotion, à la protection et à l'épanouissement de la communauté linguistique minoritaire francophone du Nouveau-Brunswick. La première valeur est celle de l'égalité de statut et de l'égalité des droits et des privilèges entre les communautés linguistiques française et anglaise. Cette égalité vise non seulement une égalité formelle, mais surtout une égalité réelle, afin d'assurer une véritable égalité entre les deux communautés. (*Charlebois*, par. 80)
- [90] Une deuxième valeur centrale est l'objet réparateur des droits linguistiques. La Cour suprême a confirmé que ces droits doivent être interprétés de manière large et libérale en raison de leur fonction réparatrice, qui consiste à corriger les injustices et les inégalités passées subies par la minorité linguistique. Cet objet comporte également une dimension culturelle fondamentale, reconnaissant que la langue joue un rôle essentiel dans la dignité, l'identité et le développement des individus comme des collectivités.

- [91] Une troisième valeur est la protection et la promotion de la communauté linguistique minoritaire. Les droits linguistiques ne se limitent pas à garantir des droits individuels, mais constituent aussi des droits collectifs visant le maintien, la vitalité et l'épanouissement des communautés de langue officielle. Ils protègent la possibilité pour la communauté francophone de vivre et de se développer dans sa langue, de préserver son identité culturelle et de résister aux forces d'assimilation qui menacent son existence.
- [92] Une quatrième valeur, intimement liée aux précédentes, concerne le droit à des institutions distinctes et le droit de gestion qui en découle. L'article 16.1 et la Cour suprême dans *Mahé* reconnaissent que l'égalité des communautés linguistiques implique l'existence d'institutions propres à chacune, notamment en matière d'éducation et de culture, nécessaires à leur protection et à leur promotion.
- [93] Enfin, ces valeurs s'articulent autour du principe constitutionnel fondamental du respect et de la protection des minorités. Ce principe général, reconnu à maintes reprises par la Cour suprême, exige que l'État tienne compte de la situation particulière des groupes minoritaires et, lorsque nécessaire, adopte des mesures visant à préserver leur existence et leur développement. L'évaluation de la légalité d'une mesure gouvernementale susceptible d'affecter la communauté linguistique minoritaire doit donc être guidée par cette exigence de protection.

- [94] La quatrième valeur, d'après cette Cour, soit celle du droit à des institutions distinctes et du droit de gestion qui en découle, existe indépendamment du statut institutionnel précis des requérants eux-mêmes. Ce qui importe n'est pas que les requérants soient une institution expressément nommée ou couverte par l'article 16.1, mais plutôt que la décision contestée touche ou compromet une institution qui contribue directement à la protection, au développement ou à l'épanouissement de la communauté linguistique minoritaire. L'article 16.1 protège les communautés linguistiques dans leur dimension collective, et non uniquement les institutions elles-mêmes en tant qu'entités juridiques distinctes. Ainsi, dès qu'une décision gouvernementale affecte une institution qui joue un rôle essentiel pour la vitalité culturelle, sociale ou linguistique de la communauté, comme c'est le cas du réseau de santé Vitalité, cette Cour est d'avis que les valeurs sous-jacentes à l'article 16.1 sont engagées.
- [95] Il serait trop restrictif d'exiger que seuls les organismes eux-mêmes expressément mentionnés ou définis comme « institutions distinctes » puissent invoquer les valeurs qui sous-tendent l'article 16.1. La jurisprudence confirme que les droits linguistiques sont de nature réparatrice et doivent être interprétés de manière large et libérale afin de favoriser le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle. Une telle interprétation inclut nécessairement les organisations communautaires, les associations et les groupes représentatifs, qui agissent en tant que gardiens ou porte-voix de la communauté linguistique concernée. La Cour suprême a

d'ailleurs reconnu, dans plusieurs décisions, que l'objet des droits linguistiques ne se limite pas aux titulaires formels, mais vise aussi la préservation de la collectivité elle-même et des institutions dont elle a besoin pour se maintenir, se développer et se protéger contre l'assimilation.

[96] Ainsi, même si les requérants ne constituent pas une « institution » au sens du paragraphe 16.1(1) et même sans que la Cour reconnaisse un droit autonome de gestion institutionnelle, il demeure que la décision du 15 juillet 2022 affecte la capacité de la communauté francophone à participer au fonctionnement d'une de ses principales institutions. Cette atteinte fragilise son épanouissement linguistique et culturel, ce qui suffit à engager l'analyse constitutionnelle applicable.

[97] Je suis consciente, dans la formation de mon opinion ci-dessus, de la mise en garde de notre Cour d'appel au paragraphe 90 de *Forum des maires* où elle cite le juge Stratas contre l'usage des valeurs de la *Charte* comme une « pâte à modeler » permettant d'étendre indûment la portée des droits constitutionnels. Je demeure attentive à cette limite, qui exige que les valeurs invoquées soient ancrées dans le texte, substantielles et étayées par une preuve concrète. D'ailleurs, s'il existe une situation où de telles valeurs sont véritablement en jeu et solidement démontrées par la preuve, c'est bien la présente. L'argument ne consiste pas à créer de nouveaux droits, mais à reconnaître l'application directe des valeurs expressément protégées par la *Charte* et confirmées par la preuve, y compris la preuve experte. Passons maintenant à l'examen de cette preuve afin de déterminer comment la

décision du 15 juillet 2022 a touché la communauté francophone et enfreint les valeurs qui sous-tendent les droits linguistiques prévus par la *Charte*.

- [98] Pour soutenir leur demande, les requérants se fondent sur une combinaison de preuves documentaires et de témoignages par affidavit, notamment sur plusieurs expertises. La preuve historique, fournie par l'historienne Dre Phyllis LeBlanc, établit l'implication de longue date de la communauté acadienne et francophone dans la fondation, le développement et la gestion de ses propres institutions de santé, telles que le CHU Dumont, afin de répondre à ses besoins culturels. Dre LeBlanc affirme que ces institutions sont fondamentales pour la protection culturelle de la collectivité. L'expertise sociologique du Dr Éric Forgues est également utile. Il explique le concept de complétude institutionnelle et affirme que le contrôle, par une communauté, de ses propres institutions, telles que Vitalité, est la « dimension par excellence de la vitalité linguistique ». Il témoigne que Vitalité contribue à l'épanouissement de la communauté en créant un espace de socialisation en français et en renforçant le statut de la langue.
- [99] Sur le plan culturel, les affidavits de la Dre Louise Thibault et du Dr Luc Cormier décrivent la « culture médicale francophone » qui règne à Vitalité, en donnant des exemples concrets comme la campagne de financement de l'Arbre de l'espoir, qui mobilise toute la communauté francophone de la province, et les interactions sociales et professionnelles qui se déroulent en français. Du point de vue éducatif, les requérants ont fourni l'affidavit du Dr Hubert Dupuis. Il démontre que Vitalité assure la survie du Programme de

formation médicale francophone grâce à une entente formelle avec des universités, à la participation de plus de 260 médecins du CHU Dumont, et à l'absence de formation en médecine en français au Nouveau-Brunswick sans Vitalité.

[100] L'affidavit de Lise Guerrette-Daigle corrobore ce rôle en matière de formation en sciences infirmières, au moyen d'une entente avec l'Université de Moncton. Finalement, l'expertise en sciences économiques de Richard Saillant qualifie Vitalité de « la plus importante institution du Nouveau-Brunswick francophone » en matière de finances et d'emploi, ce qui renforce son importance pour la communauté. Il convient de noter que cette Cour, dans sa décision du 4 juillet 2023, a confirmé l'admissibilité de cette preuve et remarque qu'aucune de ces expertises n'a été contredite par la preuve de la Province.

[101] La preuve présentée par les requérants établit clairement que Vitalité joue un rôle essentiel et multidimensionnel dans la protection et la promotion de la communauté linguistique minoritaire francophone dans notre province. Il ressort de cette preuve que Vitalité ne se limite pas à la prestation de services de santé. Elle constitue une entité centrale du développement socio-économique, culturel, linguistique et éducatif de la communauté francophone. Sur les plans économique et linguistique, Vitalité est le plus important employeur francophone de la province et la seule grande institution dont la langue de fonctionnement est exclusivement le français. Comme l'a expliqué le sociologue Éric Forgues, cette réalité contribue à renforcer le

statut du français au Nouveau-Brunswick et joue un rôle direct dans la lutte contre l'assimilation. Sur les plans culturel et social, Vitalité et ses composantes offrent des lieux de socialisation où la culture francophone se transmet et se vit au quotidien, notamment grâce à des initiatives communautaires. Enfin, sur le plan éducatif, Vitalité constitue un pilier indispensable à la survie et à la qualité du programme de formation médicale francophone de la province, en assurant des stages cliniques, des résidences et des activités de recherche en français pour les futurs professionnels de la santé.

[102] La preuve démontre également que la décision du 15 juillet 2022 a porté atteinte aux valeurs constitutionnelles, en minant directement la gestion que la communauté francophone avait durement acquis au sein de cette institution essentielle. La révocation complète des membres élus du conseil d'administration de Vitalité et leur remplacement par un fiduciaire non élu ont eu pour effet d'éliminer tout contrôle institutionnel que la communauté pouvait exercer sur son réseau de santé. Les experts ont souligné que ce contrôle communautaire est une condition indispensable à la vitalité linguistique, culturelle et institutionnelle de la communauté minoritaire. En retirant soudainement ce pouvoir, la décision a gravement nui à la capacité de la communauté francophone à maintenir et à développer cette institution si importante pour son épanouissement.

[103] Il appartenait au ministre de démontrer clairement qu'il avait tenu compte des valeurs constitutionnelles pertinentes, comme l'exige le cadre établi dans

Doré/Loyola. L'article 16.1 protège l'égalité de statut et l'épanouissement des communautés linguistiques officielles, une valeur qui comporte également une dimension institutionnelle. La révocation de l'ensemble des membres élus du conseil d'administration de Vitalité touche directement cette dimension et risque d'avoir des effets importants sur la vitalité de la communauté francophone.

[104] Une fois établi que la décision administrative met en jeu, et restreint, des valeurs protégées par la *Charte*, la seconde étape du cadre *Doré* consiste à déterminer si le décideur a assuré un équilibre proportionné entre ces valeurs et les objectifs du régime législatif applicable. À ce stade, la cour examine, conformément à la norme de la raisonnable, si le décideur a véritablement pris en compte les valeurs en cause et s'il a tenté de leur donner effet dans la mesure du possible, compte tenu du contexte institutionnel et des objectifs poursuivis. Cette méthodologie a été réaffirmée par la Cour suprême aux paragraphes 70 à 73 de l'arrêt *CSFTNO* :

[70] Dans le contexte de décisions discrétionnaires mettant en jeu les protections conférées par la *Charte*, la norme de la décision raisonnable doit permettre une « analyse robuste » (*Loyola*, par. 3 (en italique dans l'original)), faisant intervenir les mêmes « réflexes justificateurs » que ceux du test énoncé dans l'arrêt *R. c. Oakes*, 1986 CanLII 46 (CSC), [1986] 1 R.C.S. 103 (*Doré*, par. 5; *Loyola*, par. 40; *Trinity Western University*, par. 79-82). L'approche doit tenir compte du rôle des tribunaux comme gardiens de la Constitution et traduire l'importance particulière que revêt la justification dans le cadre de décisions qui mettent en jeu les protections conférées par la *Charte* (*Vavilov*, par. 133). Lorsqu'une décision met en jeu les valeurs consacrées par la *Charte*, « les concepts de raisonnable et de proportionnalité deviennent synonymes » (*Trinity Western University*, par. 80).

[71] En règle générale, une cour de révision ne doit pas, dans l'évaluation du caractère raisonnable d'une décision, procéder à une nouvelle

pondération des facteurs qui sous-tendent cette décision ni se livrer à un examen *de novo* des questions soulevées. Si le décideur a tenu compte de toutes les considérations pertinentes selon le contexte, la cour de révision doit confirmer sa décision (*Vavilov*, par. 83; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, par. 38; *Ahani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 2, [2002] 1 R.C.S. 72, par. 16; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, par. 42; *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761, par. 39; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 64; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, par. 91; *Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67, [2019] 4 R.C.S. 900, par. 40).

[72] En revanche, la démarche prescrite par l'arrêt *Doré* exige que les cours de révision examinent le poids accordé par le décideur aux considérations pertinentes afin d'évaluer si une mise en balance proportionnée a été effectuée par ce dernier (*Fox-Decent et Pless*, p. 406-407). Dans l'évaluation de la proportionnalité de la mise en balance effectuée par le décideur, la cour de révision doit en effet « se demander s'il existait d'autres possibilités raisonnables qui donneraient davantage effet aux protections conférées par la *Charte* eu égard aux objectifs applicables », tout en se posant la question « de savoir si la décision se situe à l'intérieur d'une gamme d'issues raisonnables » (*Trinity Western University*, par. 81). Dans les cas où la cour de révision conclut que « le décideur disposait *raisonnablement* d'une possibilité ou d'une solution susceptible de réduire l'incidence sur le droit protégé tout en lui permettant de favoriser suffisamment la réalisation des objectifs pertinents », la décision administrative sera déraisonnable (par. 81 (en italique dans l'original)). Il s'agit là d'une conséquence nécessaire de l'analyse robuste qu'exige l'arrêt *Doré*.

[73] Il découle de ce qui précède que, suivant la démarche prescrite par l'arrêt *Doré*, une cour de révision doit d'abord déterminer si la décision de nature discrétionnaire restreint les protections conférées par la *Charte*. Si c'est le cas, la cour de révision doit ensuite examiner le raisonnement suivi par le décideur pour évaluer si, compte tenu des contraintes factuelles et juridiques pertinentes, la décision est le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits garantis par la *Charte* ou des valeurs qui les sous-tendent. Dans la négative, la décision est déraisonnable.

[105] La Province a tenté de justifier la révocation du CA de Vitalité en invoquant, de manière générale, la situation de crise du système de soins de santé et l'« intérêt public » au sens de l'article 58 de la *LSRR*, sans fournir d'analyse concrète ou détaillée reliant ces motifs à la décision prise. L'affidavit du sous-ministre Éric Beaulieu énumère certains facteurs opérationnels et

administratifs que le gouvernement affirme avoir pris en considération, mais ne contient qu'une seule mention vague au sujet du respect des langues officielles, présentée sous l'angle large de « l'inclusivité ». Les requérants soutiennent avec raison que cette justification demeure inintelligible et arbitraire, puisqu'elle omet entièrement le principe constitutionnel fondamental du respect et de la protection des minorités, ainsi que les valeurs sous-jacentes aux droits linguistiques. Dans le cadre Doré/Loyola, le ministre avait l'obligation de mettre en équilibre, de manière proportionnée et transparente, les valeurs constitutionnelles en jeu avec les objectifs opérationnels invoqués. La preuve démontre qu'aucune telle mise en balance n'a été effectuée.

- [106] Les intimés affirment que la conduite du ministre démontre qu'il a tenu compte des intérêts de la minorité linguistique. La preuve la plus tangible de cette considération est le choix de nommer Gérald Richard à titre de fiduciaire, un francophone reconnu pour son leadership et son expertise en matière de santé et d'éducation en milieu minoritaire, qui a consacré sa carrière à la promotion de la langue française dans la province. D'après les intimés, ce choix démontre que le gouvernement a pris en compte les valeurs de la communauté francophone. De plus, les intimés soulignent que, pendant le mandat du fiduciaire, Vitalité a continué d'opérer en français et de fournir des services dans les deux langues officielles, et qu'aucune preuve contraire n'a été soumise par les requérants.

- [107] Il s'agit là d'une tentative, après coup, des intimés de démontrer que la nomination d'un fiduciaire francophone établit que le ministre avait tenu compte des valeurs linguistiques. Toutefois, il n'existe pas de preuve démontrant que cette considération a informé ou guidé la décision du 15 juillet 2022. Comme nous le verrons ci-dessous, la jurisprudence confirme qu'un décideur ne peut réparer rétroactivement une omission constitutionnelle au moyen d'arguments après coup.
- [108] L'absence totale d'examen de l'impact de la révocation du conseil d'administration de Vitalité sur la communauté francophone rend la décision déraisonnable au regard des valeurs constitutionnelles en cause. De plus, aucun élément du dossier ne prouve que le ministre ait même envisagé la possibilité qu'une valeur protégée par la *Charte* soit en jeu. Donc, conformément au cadre établi dans l'arrêt *York*, cette omission fondamentale, qui équivaut à ignorer complètement l'existence d'une contrainte constitutionnelle pertinente, rend la décision incorrecte dès la première étape de l'analyse. En ne reconnaissant pas l'enjeu constitutionnel, le décideur ne pouvait satisfaire à son obligation de justification ni procéder à la mise en balance exigée par le droit administratif.
- [109] J'ajoute que, même si la norme de la raisonnable devait s'appliquer, il est difficile de concevoir qu'une décision puisse être jugée raisonnable lorsqu'elle repose sur un refus inexpliqué ou sur l'omission totale de considérer un droit ou une valeur protégée par la *Charte*. Une décision qui ne tient pas compte d'une contrainte constitutionnelle (droit ou valeur)

applicable ne peut pas satisfaire aux exigences de justification, de transparence et d'intelligibilité mises de l'avant dans *Vavilov*. Lorsqu'aucune réflexion n'est démontrée quant aux limites constitutionnelles encadrant l'exercice du pouvoir, le fondement même de la raisonnable fait défaut.

[110] En tout état de cause, je passe à l'examen des motifs fournis par la Province afin de déterminer si la décision contestée satisfait aux exigences de justification imposées par le droit administratif. Comme l'a affirmé la Cour suprême dans *Vavilov*, la légalité d'une décision administrative repose non seulement sur son résultat, mais également sur la qualité et la transparence du raisonnement qui la sous-tend. Cette « culture de la justification » exige que le décideur démontre, de manière intelligible et rationnelle, comment il a pris en compte les considérations pertinentes, y compris les valeurs constitutionnelles en jeu. À la lumière de ce cadre, il faut donc analyser si les motifs invoqués par la Province satisfont véritablement à ces exigences et permettent de comprendre comment la décision du 15 juillet 2022 a été prise.

[111] Dans l'analyse de la raisonnable d'une décision administrative, la Cour suprême a établi, dans *Vavilov*, que les motifs constituent le principal mécanisme permettant de démontrer qu'une décision est raisonnable (*Vavilov*, par. 81). Les motifs doivent refléter une justification réelle, transparente et intelligible, capable de montrer que le décideur a tenu compte des contraintes juridiques applicables, notamment celles qui découlent de la *Constitution*. En conséquence, l'examen doit porter sur la décision rendue et sur le raisonnement effectivement adopté par le décideur, et non sur la

décision idéale que le tribunal pourrait imaginer ou reconstruire (*Vavilov*, par. 83).

- [112] Lorsque des droits ou valeurs protégés par la *Charte* sont en jeu, les motifs doivent démontrer que ces protections constitutionnelles ont été véritablement prises en compte. Comme l'a énoncé la Cour d'appel dans *CFTNO*, l'omission de traiter de manière significative un enjeu lié à la *Charte* constitue une lacune sérieuse dans la justification et peut rendre la décision déraisonnable (*CFTNO*, par. 70). Cette exigence s'inscrit dans la logique de *Doré/Loyola/Trinity Western*: le décideur doit être conscient de l'équilibre à établir entre des valeurs constitutionnelles et les objectifs visés par la loi habilitante. (*Trinity Western*, par. 55)
- [113] La Cour suprême a toutefois reconnu que dans certaines décisions de nature plus politique ou démocratique, des motifs formels peuvent ne pas être disponibles. Dans de tels cas, le tribunal peut examiner le dossier décisionnel dans son ensemble pour déterminer si le décideur s'est réellement penché sur l'équilibre entre l'objectif poursuivi et les protections constitutionnelles. Autrement dit, l'absence de motifs écrits ne fait pas obstacle à l'examen, mais le dossier doit néanmoins révéler que le décideur a tenu compte des intérêts constitutionnels pertinents (*Trinity Western*, par. 55-56).
- [114] Le principe demeure toutefois que les tribunaux ne peuvent pas suppléer aux lacunes fondamentales du raisonnement administratif. *Vavilov* précise qu'une cour ne doit pas chercher à inventer ou reconstruire a posteriori des

motifs que le décideur n'a jamais formulés. Lorsqu'un écart important apparaît dans la justification, notamment l'absence de toute analyse d'un enjeu constitutionnel pertinent, les tribunaux ne peuvent pas combler ce déficit en substituant leur propre raisonnement à celui du décideur (*Vavilov*, par. 96). De plus, les tribunaux doivent s'abstenir de renforcer les décisions administratives défectueuses au moyen d'explications a posteriori fournies par le décideur.

[115] La jurisprudence établit clairement que, lorsque des valeurs constitutionnelles sont en cause, les motifs doivent révéler que le décideur s'est véritablement engagé dans l'examen de ces considérations et qu'il a fourni une justification réelle, transparente et fondée sur un raisonnement rationnel. Une décision qui ne démontre pas que le décideur a pris en compte ces exigences constitutionnelles, ou dont le dossier ne permet pas d'inférer qu'il était attentif à ces obligations, ne peut satisfaire au critère de la raisonnabilité tel qu'exprimé par la Cour suprême.

[116] Le 15 juillet 2022, le gouvernement Higgs a annoncé, avec effet immédiat, la dissolution du CA de Vitalité, incluant l'ensemble des membres élus. Cette décision a été communiquée sans préavis aux administrateurs, qui ont tous été pris par surprise. Aucune consultation n'a eu lieu auprès des membres du conseil, et le ministre de la Santé s'est limité à leur transmettre une lettre d'une demi-page confirmant leur congédiement. Les motifs exposés dans cette lettre étaient généraux et se limitaient à une référence à la « situation actuelle du système de santé du Nouveau-Brunswick ».

- [117] Le gouvernement a également publié un communiqué indiquant que le système de santé était « en crise » et qu'il fallait mettre « les bonnes personnes aux bons endroits ». Aucune explication n'a été donnée quant à la relation entre cette prétendue crise et la nécessité de dissoudre le conseil d'administration de Vitalité.
- [118] Les motifs communiqués aux membres du conseil et au public étaient vagues, brefs et insuffisants pour expliquer une mesure aussi radicale que la révocation d'un conseil élu. La seule justification évoquée, une crise générale du système de santé, ne comportait aucun lien démontré avec la gouvernance de Vitalité. En particulier, l'événement qui aurait déclenché la décision, soit le décès d'un patient dans une salle d'attente de l'hôpital Dr- Everett-Chalmers, concernait un établissement relevant du réseau Horizon, et non de Vitalité.
- [119] Dans ses documents déposés, la Province a tenté de compléter la justification initiale en produisant un affidavit d'Éric Beaulieu énumérant douze facteurs que le ministère aurait prétendument pris en compte. Ces considérations ne figuraient toutefois ni dans la lettre de révocation ni dans la communication publique du 15 juillet 2022. Conformément aux principes énoncés par *Vavilov*, selon lesquels des justifications produites après coup ne peuvent suppléer à l'absence de motifs contemporains, la décision doit être évaluée sur la base du raisonnement réellement communiqué ou discernable au moment où elle a été rendue, et non selon des explications élaborées rétrospectivement.

[120] Il n'existe aucune preuve démontrant que le ministre a tenu compte des valeurs constitutionnelles protégées par la *Charte*, notamment de l'effet de cette décision sur la communauté francophone et de l'importance de sa participation à la gouvernance d'une institution francophone. Aucun motif ne révèle qu'une mise en balance proportionnée a été effectuée entre ces valeurs constitutionnelles et les objectifs opérationnels invoqués par le gouvernement. Cette omission complète d'examiner des contraintes constitutionnelles pertinentes, notamment dans une décision visant une institution desservant la communauté linguistique minoritaire, constitue un manquement grave au cadre d'analyse imposé par *Doré* et *Loyola*.

[121] En somme, les faits démontrent l'absence de motifs contemporains adéquats, un recours inapproprié à des justifications *ex post facto* et une omission totale de tenir compte des valeurs constitutionnelles pertinentes. Ces lacunes rendent la décision du 15 juillet 2022 incorrecte dès la première étape de l'analyse, puisqu'elle repose sur un refus inexplicable de reconnaître l'engagement d'une valeur protégée par la *Charte*. Subsidiairement, même si l'on procédait à l'étape de la mise en balance, l'absence totale de justification rend la décision déraisonnable au sens du cadre *Doré/Loyola* tel que confirmé par *York*.

d) L'article 3 de la *Loi sur l'égalité*

[122] Cette Cour est d'avis que la décision de révoquer le CA de Vitalité contrevient à l'obligation positive imposée par l'article 3 de la *Loi reconnaissant l'égalité*. Cette disposition impose clairement au gouvernement le devoir

d'encourager, par des mesures positives, le développement culturel, économique, éducatif et social des deux communautés linguistiques officielles dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses politiques et programmes. Elle s'inscrit dans un cadre à caractère réparateur, étroitement lié aux valeurs exprimées à l'article 16.1 de la *Charte*, lesquelles exigent du gouvernement qu'il adopte des mesures favorables permettant aux communautés linguistiques de se protéger et de s'épanouir.

[123] La preuve établit que Vitalité occupe une place essentielle dans la vie de la communauté linguistique minoritaire francophone. Son rôle dépasse largement celui d'un simple fournisseur de services de santé, englobant des dimensions culturelles, éducatives et sociales déterminantes pour la vitalité de la communauté. En ce sens, Vitalité constitue une institution d'importance fondamentale pour la préservation et le développement de la langue et de la culture francophones au Nouveau-Brunswick. La révocation du CA a eu pour effet de retirer à la communauté le contrôle qu'elle exerçait, par l'entremise de ses membres élus. Il s'agit d'une composante essentielle au maintien et à l'épanouissement de la communauté, et son élimination entraîne une réduction significative de sa capacité à assurer sa propre protection linguistique et culturelle.

[124] La décision du gouvernement Higgs de dissoudre le CA constitue une mesure incompatible avec l'obligation positive découlant de l'article 3 de la loi. En privant la communauté francophone de la gestion de Vitalité, le gouvernement l'empêche de mettre en œuvre les mesures nécessaires à la

protection de sa langue et de sa culture et compromet, de manière tangible, son développement culturel, économique, éducatif et social. Une telle décision s'écarte nettement de l'objet même de la loi, qui vise précisément à soutenir, et non à fragiliser, les institutions essentielles à la vitalité des communautés linguistiques.

[125] Je suis d'avis que la décision est incorrecte à la première étape du cadre établi dans *York* (par. 63-65). Le ministre n'a pas reconnu que la révocation du conseil d'administration de Vitalité engageait ses obligations en vertu de cette loi quasi-constitutionnelle, lesquelles exigent du gouvernement qu'il adopte des mesures favorables au développement culturel, économique, éducatif et social de chacune des communautés.

[126] Subsidiairement, même si l'analyse devait passer à la seconde étape, la décision se révèle également déraisonnable. Les motifs communiqués ne démontrent aucune mise en balance entre les obligations énoncées à l'article 3 de la *LRE* et les objectifs opérationnels invoqués par le gouvernement, comme l'exige l'approche de proportionnalité administrative découlant de *Doré/Loyola*, telle qu'interprétée dans *York*. Compte tenu de l'importance du conseil d'administration comme mécanisme permettant à la communauté francophone de participer à la gestion d'une institution essentielle à son développement, l'absence de toute justification à cet égard ne permet pas de conclure au caractère raisonnable de la décision.

e) Principes constitutionnels non-écrits

[127] En tant qu'argument subsidiaire, les requérants avancent que la décision de révoquer le conseil d'administration de Vitalité viole le principe non écrit de respect et de protection des minorités, tel qu'interprété par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Monfort*. Ce principe, reconnu comme l'un des fondements de l'architecture constitutionnelle canadienne, impose des limites réelles à l'action gouvernementale lorsqu'il exerce un pouvoir discrétionnaire. Contrairement au législateur, l'exécutif ne peut ignorer ce principe lors de la prise d'une décision susceptible d'affecter une communauté minoritaire.

[128] Le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, 1998 CanLII 793 (*Renvoi relatif à la sécession*) constitue l'arrêt clé quant à la nature et au rôle des principes constitutionnels non écrits. La Cour suprême y reconnaît que ces principes, notamment la démocratie, le fédéralisme, la primauté du droit et la protection des minorités, nourrissent le texte constitutionnel et peuvent, dans certaines circonstances, générer des obligations juridiques substantielles limitant l'action gouvernementale (par. 49-54). Ils ne supplantent pas le texte écrit, mais en guident l'interprétation et comblent ses lacunes lorsque c'est nécessaire. Avant d'examiner l'argument fondé sur *Montfort*, il importe de préciser quel principe constitutionnel est en cause. La présente affaire ne met pas en jeu un droit autonome de gestion institutionnelle, mais plutôt l'obligation qui incombe au gouvernement de tenir compte du principe constitutionnel non écrit de la protection des minorités lorsqu'il exerce un

pouvoir décisionnel susceptible d'avoir des effets sur une institution importante pour une communauté linguistique minoritaire. C'est cette contrainte constitutionnelle précise qui encadre l'exercice du pouvoir délégué du ministre.

[129] Dans *Renvoi relatif à la sécession*, la Cour suprême rappelle que la protection des minorités constitue un élément fondamental de l'ordre constitutionnel canadien et continue d'influencer l'application de la *Constitution*. La reconnaissance des minorités ne se limite pas aux règles spécifiques relatives à leurs droits linguistiques : elle repose sur un principe général qui guide l'action de l'État. La Cour aborde cette question aux paragraphes 79 à 81, et il est essentiel de le rappeler. :

79. Le quatrième principe constitutionnel à examiner ici concerne la protection des minorités. Plusieurs dispositions constitutionnelles protègent spécifiquement des droits linguistiques, religieux et scolaires de minorités. Comme nous l'avons reconnu en plusieurs occasions, certaines de ces dispositions sont le résultat de compromis historiques. Notre Cour a signalé dans le *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, 1987 CanLII 65 (CSC), [1987] 1 R.C.S. 1148, à la p. 1173, et dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'instruction publique (Qué.)*, 1993 CanLII 100 (CSC), [1993] 2 R.C.S. 511, aux pp. 529 et 530, que la protection des droits des minorités religieuses en matière d'éducation avait été une considération majeure dans les négociations qui ont mené à la Confédération. On craignait qu'en l'absence de protection, les minorités de l'Est et de l'Ouest du Canada d'alors soient submergées et assimilées. Voir aussi *Grand Montréal, Commission des écoles protestantes c. Québec (Procureur général)*, 1989 CanLII 125 (CSC), [1989] 1 R.C.S. 377, aux pp. 401 et 402, et *Adler c. Ontario*, 1996 CanLII 148 (CSC), [1996] 3 R.C.S. 609. Des inquiétudes semblables ont inspiré les dispositions protégeant les droits linguistiques des minorités, comme le mentionne l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, 1986 CanLII 66 (CSC), [1986] 1 R.C.S. 549, à la p. 564.

80. Il faut bien souligner toutefois que, même si ces dispositions sont le résultat de négociations et de compromis politiques, cela ne signifie pas qu'elles ne sont pas fondées sur des principes. Bien au contraire, elles sont le reflet d'un principe plus large lié à la protection des droits des

minorités. Les trois autres principes constitutionnels ont sans aucun doute une incidence sur la portée et l'application des garanties protégeant spécifiquement les droits des minorités. Nous soulignons que la protection de ces droits est elle-même un principe distinct qui sous-tend notre ordre constitutionnel. Ce principe se reflète clairement dans les dispositions de la *Charte* relatives à la protection des droits des minorités. Voir, par exemple, le *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, art. 79(3), (4) et (7), 1993 CanLII 119 (CSC), [1993] 1 R.C.S. 839, et *Mahe c. Alberta*, 1990 CanLII 133 (CSC), [1990] 1 R.C.S. 342.

81. Le souci de nos tribunaux et de nos gouvernements de protéger les minorités a été notoire ces dernières années, surtout depuis l'adoption de la *Charte*. Il ne fait aucun doute que la protection des minorités a été un des facteurs clés qui ont motivé l'adoption de la *Charte* et le processus de contrôle judiciaire constitutionnel qui en découle. Il ne faut pas oublier pour autant que la protection des droits des minorités a connu une longue histoire avant l'adoption de la *Charte*. De fait, la protection des droits des minorités a clairement été un facteur essentiel dans l'élaboration de notre structure constitutionnelle même à l'époque de la Confédération: *Renvoi relatif au Sénat*, précité, à la p. 71. Même si le passé du Canada en matière de défense des droits des minorités n'est pas irréprochable, cela a toujours été, depuis la Confédération, un but auquel ont aspiré les Canadiens dans un cheminement qui n'a pas été dénué de succès. Le principe de la protection des droits des minorités continue d'influencer l'application et l'interprétation de notre Constitution.

[130] L'arrêt *Toronto (Cité) c. Ontario*, 2021 CSC 34, clarifie que les principes non écrits ne peuvent pas servir de fondement autonome pour invalider une loi. Toutefois, leur effet juridique demeure réel : ils permettent d'interpréter les dispositions constitutionnelles et d'élaborer des doctrines fondamentales afin d'assurer la cohérence de l'ordre constitutionnel. La Cour explique ce cadre général aux paragraphes 54 à 57 de sa décision.

[55] Premièrement, ils peuvent être utilisés pour interpréter les dispositions constitutionnelles. En effet, il s'agit du « plein effet juridique » que notre Cour a décrit dans le *Renvoi relatif à la sécession* (par. 54). Sous cet angle, les principes constitutionnels non écrits de l'indépendance de la magistrature et de la primauté du droit ont servi à interpréter les art. 96 à 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui en sont venus à garantir la compétence fondamentale des cours qui entrent dans le champ d'application de ces dispositions (*Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, par. 88-89; *MacMillan Bloedel*, par. 10-11 et 27-28; *Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2014 CSC 59, [2014] 3 R.C.S. 31, par. 29-33). Lorsqu'on les applique à des droits garantis par la *Charte*, les principes

non écrits aident les tribunaux à procéder à une interprétation téléologique, en les éclairant sur « la nature et [les] objectifs plus larges de la *Charte* elle-même, [les] termes choisis pour énoncer [le] droit ou [la] liberté, [et les] origines historiques des concepts enchâssés » (*Québec (Procureure générale)*, par. 7, citant *Big M Drug Mart Ltd.*, p. 344; voir aussi *R. c. Poulin*, 2019 CSC 47, par. 32).

[56] Deuxièmement, et de façon connexe, on peut recourir aux principes non écrits pour élaborer des doctrines structurelles non énoncées dans la Constitution écrite proprement dite, mais nécessaires pour sa cohérence, et qui découlent implicitement de son architecture. Ainsi, les doctrines structurelles peuvent combler des lacunes et répondre à des questions importantes sur lesquelles le texte de la Constitution est muet, comme le font la doctrine de la reconnaissance totale (*Morguard Investments Ltd. c. De Savoye*, 1990 CanLII 29 (CSC), [1990] 3 R.C.S. 1077; *Hunt c. T&N plc*, 1993 CanLII 43 (CSC), [1993] 4 R.C.S. 289); la doctrine de la prépondérance (*Huson c. The Township of South Norwich* (1895), 1895 CanLII 1 (SCC), 24 R.C.S. 145); la réparation que constitue la déclaration d'invalidité dont l'effet est suspendu (*Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, 1985 CanLII 33 (CSC), [1985] 1 R.C.S. 721); et l'obligation de négocier qui pourrait suivre une déclaration de sécession prononcée par une province (*Renvoi relatif à la sécession*).

[57] Aucune de ces fonctions n'appuie la prétention de la Ville selon laquelle les principes non écrits ont une force telle qu'ils peuvent servir à invalider des mesures législatives. C'est en fait le contraire. Chaque fois que l'on a tenté de faire jouer ce rôle à des principes constitutionnels non écrits à titre de fondement indépendant pour invalider des mesures législatives, que ces principes aient été invoqués seuls ou en combinaison, les tribunaux ont conclu à des insuffisances sur les plans normatif et pratique, liées l'une à l'autre, permettant chacune de faire échec à la tentative.

- [131] Il convient de préciser que rien dans cette décision ne diminue la contrainte qu'ils exercent sur l'exécutif dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. Il convient également de rappeler, conformément à *Toronto (Cité)*, que si les principes constitutionnels non écrits ne peuvent servir à invalider une loi, ils demeurent pleinement applicables pour encadrer l'exercice d'un pouvoir exécutif ou administratif. Leur effet juridique, comme les valeurs qui sous-tendent la *Charte*, consiste à imposer des limites à l'action gouvernementale et à guider l'interprétation des obligations constitutionnelles pertinentes.

Ainsi, le ministre était tenu d'intégrer ce principe à son analyse lors de la prise de la décision contestée.

[132] Le cadre établi dans *Vavilov* renforce cette conclusion. Les décideurs administratifs doivent respecter toutes les contraintes constitutionnelles, écrites ou non, et leurs décisions doivent être justifiées conformément au droit applicable (par. 56 et 111-114). Dans *CFTNO*, la Cour suprême rappelle expressément que les principes constitutionnels pertinents doivent être pris en compte dans l'exercice d'un pouvoir délégué lorsqu'ils sont liés à la décision (par. 65). J'ajoute que cette obligation constitutionnelle est renforcée par l'article 3 de la *Loi reconnaissant l'égalité*, qui impose aux institutions provinciales de tenir compte de la nécessité d'assurer l'égalité réelle et l'épanouissement des deux communautés linguistiques. Cette exigence législative conforte l'idée que le ministre devait apprécier l'impact de sa décision sur la vitalité de la communauté francophone.

[133] Ces principes renforcent la pertinence de l'approche adoptée dans la décision *Montfort*. Dans cette affaire, la Cour d'appel conclut que lorsque l'État invoque l'intérêt public pour justifier une mesure qui affecte une institution essentielle à une communauté minoritaire, il doit tenir compte du principe constitutionnel de protection des minorités. L'omission d'intégrer ce principe rend la décision déraisonnable. De plus, le cadre établi par *Vavilov*, l'omission de tenir compte d'une contrainte juridique obligatoire, y compris d'un principe constitutionnel applicable, constituent une erreur qui rend la décision déraisonnable. En l'espèce, le principe de protection des minorités

faisait partie intégrante du cadre juridique applicable au ministre. L'absence totale de motifs démontrant que ce principe a été examiné place la décision ministérielle en dehors de l'éventail de la décision raisonnable au sens de *Vavilov*.

[134] Notre Cour d'appel, dans *Forum des maires*, a rejeté l'analogie proposée entre la fermeture d'un palais de justice et la situation examinée dans *Montfort*. Elle a conclu que la comparaison « ne tient pas », notamment parce que l'Hôpital Montfort était le seul établissement de santé en Ontario dont la langue de travail était exclusivement le français et dont le rôle institutionnel était intrinsèquement lié à la survie de la communauté franco-ontarienne. À l'inverse, tous les palais de justice du Nouveau-Brunswick sont tenus d'offrir des services en français, de sorte que la mesure contestée n'avait pas pour effet de priver la communauté d'un espace institutionnel indispensable à son identité linguistique.

[135] Il ne s'agit pas ici d'évaluer de simples inconvénients pratiques découlant de la décision ministérielle. Ce qui est véritablement en cause, c'est l'effet d'une mesure qui supprime, même temporairement, la gouvernance francophone d'une institution centrale sur la vitalité de la communauté minoritaire. Comme l'a rappelé *Forum*, une atteinte constitutionnelle ne peut reposer sur de simples difficultés administratives; par ailleurs, la preuve en l'espèce établit que la décision touche directement la capacité de la communauté à assurer sa continuité linguistique et culturelle.

- [136] La présente affaire se distingue nettement de *Forum*. La preuve au dossier démontre que le Réseau de santé Vitalité joue, pour la communauté francophone du Nouveau-Brunswick, un rôle qui dépasse largement la simple prestation de services de santé. Vitalité contribue à la vitalité linguistique, culturelle, professionnelle et identitaire de la communauté : c'est un espace où la langue de travail, la gouvernance et la formation des professionnels ont une portée centrale. Une mesure qui en altère la gouvernance affecte donc nécessairement la capacité de la communauté à maintenir et développer sa langue et sa culture.
- [137] Dans ce contexte, l'arrêt *Montfort* est directement applicable, même si cette Cour ne considère pas que Vitalité est une « institution » au sens du paragraphe 16.1(1) de la *Charte*, ni que la communauté minoritaire francophone dispose d'un droit constitutionnel de gestion du réseau de santé. L'enseignement central de *Montfort* n'est pas la reconnaissance d'un droit constitutionnalisé de gestion institutionnelle, mais plutôt l'obligation qui incombe à tout décideur gouvernemental de tenir compte du principe constitutionnel de protection des minorités lorsqu'une décision affecte une organisation jouant un rôle essentiel dans la vitalité d'une communauté protégée. Ce principe, reconnu dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, impose une contrainte juridique à l'exercice du pouvoir exécutif.
- [138] Comme l'hôpital Monfort en Ontario, Vitalité occupe une place fondamentale dans la vie linguistique, culturelle et éducative de la communauté francophone du Nouveau-Brunswick. La révocation de l'ensemble de ses

administrateurs élus engage donc directement le principe de protection des minorités. La preuve, non contredite, établit que le ministre n'a accordé aucune attention à cette dimension essentielle dans son processus décisionnel.

[139] À risque de me répéter, l'arrêt *Forum des maires* ne mène pas à une conclusion différente. Dans *Forum*, la Cour d'appel a rejeté l'analogie avec *Montfort*, car, selon elle, la fermeture d'un palais de justice n'affectait aucune institution jouant un rôle déterminant dans la vitalité de la communauté. Ici, la preuve démontre au contraire que Vitalité constitue un élément institutionnel essentiel pour la communauté francophone, ce qui distingue nettement la présente affaire.

[140] Les preuves factuelles et historiques montrent que la gouvernance de Vitalité est essentielle pour que la communauté francophone puisse répondre à ses besoins spécifiques, notamment en matière de services de santé adaptés, de formation médicale et de développement culturel. La preuve documentée des membres élus du conseil illustre cette fonction. Les démarches ayant mené, en 2008, à la création d'une régie francophone élue confirment par ailleurs l'importance de Vitalité pour la survie culturelle et linguistique de la communauté. La gouvernance francophone des institutions de santé est le résultat d'efforts soutenus sur plusieurs décennies.

[141] La décision du 15 juillet 2022 a été communiquée aux membres du conseil d'administration dans une lettre d'une demi-page ne mentionnant que la «

situation actuelle dans le système de soins de santé ». Le communiqué de presse évoque une « crise », sans aucun examen du rôle de Vitalité ni des conséquences de la révocation pour la communauté francophone. L'incident déclencheur, survenu dans un hôpital d'Horizon, n'a aucun lien avec Vitalité.

[142] Les justifications ultérieures avancées dans l'affidavit du sous-ministre Beaulieu ne peuvent être retenues. Conformément à *Vavilov*, les motifs d'une décision doivent être contemporains et ne peuvent être complétés *ex post facto*. En outre, l'affidavit ne contient qu'une référence vague au principe d'inclusivité, sans aucune analyse du principe constitutionnel de protection des minorités.

[143] Finalement, la preuve établit que le principe constitutionnel de protection des minorités n'a joué aucun rôle dans la décision contestée. Une telle omission, dans un contexte où la mesure touche une institution vitale pour une communauté minoritaire, rend la décision incorrecte ou, subsidiairement, déraisonnable au regard des exigences de justification et de rationalité définies dans *Vavilov*. La décision du gouvernement Higgs doit, pour ce motif également, être annulée.

f) L'alinéa 58(1)(c) de la LRRS et l'intérêt public

[144] Les requérants soutiennent que la révocation du Conseil d'administration de Vitalité n'était pas conforme à l'alinéa 58(1)(c) de la *LRRS*, puisque la décision, censée être prise dans l'intérêt public, devait néanmoins respecter les contraintes constitutionnelles applicables. S'appuyant sur l'arrêt *Montfort*,

les requérants affirment que l'intérêt public doit être interprété de manière à inclure le principe constitutionnel du respect et de la protection des minorités, une considération que le ministre a totalement omise. Les requérants ajoutent que la décision était arbitraire et déraisonnable, car elle ne reposait sur aucune justification intelligible ou transparente. Le recours à un décès survenu dans un hôpital d'Horizon pour justifier la révocation du conseil de Vitalité n'avait aucun lien rationnel. Enfin, les requérants font valoir que les motifs avancés par le ministre, tels que la nécessité de changements rapides, ne peuvent être invoqués au titre de l'alinéa 58(1)(c), puisque la *LRRS* prévoit déjà d'autres mécanismes précis pour traiter ces situations, ce qui rend l'utilisation de la clause de l'intérêt public inappropriée et déraisonnable.

[145] Pour leur part, les intimés soutiennent que la décision du ministre était dictée par une crise de santé aiguë, et que la situation exigeait l'élimination temporaire de certaines barrières administratives au sein des deux régions afin de permettre des interventions rapides, de favoriser l'innovation et d'améliorer la coordination provinciale. La décision devait également tenir compte de l'impact sur l'ensemble des citoyens et respecter les principes directeurs du Plan provincial de santé, dont l'inclusivité et le respect des langues officielles.

[146] Ils réfutent l'argument selon lequel la décision n'était pas dans l'intérêt public. À leur avis, l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l'art. 58(1)(c) commande une grande déférence judiciaire, particulièrement lorsque le ministre agit pour assurer le fonctionnement du système de santé en période

de crise. Ils ajoutent que la mesure était temporaire et que la nomination d'un fiduciaire francophone expérimenté à Vitalité démontre que la Province a pris des mesures favorables à la communauté francophone. Les deux régies ayant été traitées de manière uniforme, ils contestent l'idée d'une atteinte à l'égalité de statut ou d'un droit de gestion autonome, droit qu'ils soutiennent n'existe pas en droit canadien.

[147] Dans l'arrêt *Montfort*, la Cour d'appel de l'Ontario a précisé que l'intérêt public invoqué par l'État ne peut être apprécié de manière abstraite ni isolée des exigences constitutionnelles applicables. La Cour a conclu que la Commission, en exerçant son pouvoir de restructuration des services de santé, devait intégrer à son analyse le principe constitutionnel du respect et de la protection des minorités, principe fondamental qui éclaire et limite l'action gouvernementale. Après avoir évalué les conséquences concrètes de la directive contestée sur la communauté franco-ontarienne, la Cour a déterminé que la Commission n'avait pas tenu compte du rôle linguistique, culturel et identitaire essentiel de l'Hôpital Montfort. L'absence de cette mise en balance constitutionnellement requise a rendu la décision déraisonnable, car l'intérêt public ne peut être interprété sans inclure les impératifs relatifs à la protection d'une minorité linguistique.

[148] Ou, tout comme la Commission dans *Montfort*, le gouvernement Higgs a omis d'intégrer ce principe constitutionnel dans son appréciation de l'intérêt public lorsqu'il a révoqué l'ensemble des membres élus du conseil d'administration de Vitalité. L'intérêt public invoqué, la « situation actuelle »

ou la « crise » du système de santé, a été présenté sans aucune mise en balance avec les conséquences prévisibles et importantes pour la communauté francophone. Selon le cadre établi dans *Montfort*, une telle omission de procéder à une analyse constitutionnelle adéquate rend la décision incorrecte ou, subsidiairement, déraisonnable.

g) La nature théorique de la décision de la Cour

[149] Les intimés soutiennent, pour une deuxième fois, que la requête est devenue théorique, alors qu'ils avaient déposé une motion sur cette question, que cette Cour a rejetée le 15 janvier 2024 et dont la Cour d'appel a refusé l'autorisation d'appel le 2 juillet 2024.

[150] Ils font valoir que les modifications apportées à la *LSRR* par le projet de loi 39 ont entièrement transformé la composition du conseil d'administration, notamment en abolissant les huit postes élus. Un nouveau conseil, conforme à ce régime législatif modifié, est en place depuis le 1^{er} juillet 2023, de sorte qu'une annulation de la décision du 15 juillet 2022 ne pourrait pas avoir pour effet de rétablir l'ancien conseil. Ils ajoutent que le mandat des fiduciaires nommés à la suite de la décision contestée a pris fin en juin 2023, ce qui, selon eux, enlève toute portée pratique à la demande de contrôle judiciaire. Ainsi, les intimés prétendent qu'aucun redressement concret ne demeure possible, et que le litige devrait donc être considéré comme théorique.

[151] Pour répondre à l'argument des intimés selon lequel l'affaire serait devenue théorique, il suffit de rappeler que la Cour, lors de l'audition de leur motion, a

clairement conclu le contraire. Malgré les modifications apportées à la *LSRR* et la fin du mandat des fiduciaires, la Cour a déterminé qu'une décision sur la requête demeure d'effet pratique et réel sur les droits et intérêts des parties. Elle a souligné que plusieurs questions demeurent directement liées à la décision ministérielle de dissoudre le CA, notamment les effets juridiques des décisions prises par le fiduciaire, les coûts associés à sa nomination, et la perte de rémunération des membres élus. Ces enjeux concrets exigent une réponse judiciaire. Ainsi, la Cour a statué que l'affaire n'est pas théorique simplement parce que les conseils d'administration ont depuis été rétablis, et elle a rejeté la motion des intimés en ce sens.

h) Doctrine de la validité *de facto*

[152] Les intimés soutiennent que, même si la décision de révoquer le conseil d'administration de Vitalité devait être annulée, toutes les mesures prises par le fiduciaire demeureraient valides en vertu de la doctrine bien établie de la validité *de facto*. Selon eux, ce principe, reconnu de longue date au Canada, vise à préserver la primauté du droit en maintenant l'efficacité des actes posés par une personne qui exerce une fonction publique sous une apparence d'autorité, même si sa nomination s'avère ultimement invalide. Ils soutiennent que le fiduciaire, M. Richard, a rempli son mandat sous une telle apparence d'autorité et que les nombreuses décisions qu'il a prises, y compris des mesures de gestion, d'organisation des services, d'embauche et de mise en œuvre du plan de santé, ne peuvent être annulées sans créer un grave désordre administratif et sans porter atteinte à l'intérêt public.

- [153] Les requérants ne contestent ni l'existence ni la pertinence du principe *de facto*, mais soutiennent plutôt que son application en l'espèce ne peut être établie en l'absence d'une preuve suffisante. Ils font valoir que le dossier ne contient pas d'éléments démontrant clairement l'apparence d'autorité du fiduciaire ni l'effet concret de ses décisions sur des tiers. Leur position n'est donc pas de rejeter la doctrine, mais de souligner que son application factuelle n'a pas été démontrée sur la preuve disponible. Je ne suis pas d'accord.
- [154] La preuve présentée permet de conclure que M. Gérald Richard a exercé ses fonctions de fiduciaire avec pleine apparence d'autorité. Il a été officiellement nommé par le gouvernement, a occupé la charge de manière publique et transparente. Il a exercé ses fonctions à temps plein, assurant une présence quotidienne au sein de la régie et permettant à la direction de Vitalité d'agir sans les délais inhérents au fonctionnement d'un conseil d'administration. Son rôle consistait à lever les obstacles administratifs, à faciliter la prise rapide de décisions, à soutenir la mise en œuvre du Plan provincial de la santé, et à renforcer la collaboration avec Horizon. Il a maintenu des liens continus avec les communautés francophones, participé à de nombreuses rencontres régionales portant notamment sur le recrutement, l'accès aux soins primaires et le modèle des communautés apprenantes, et instauré des mécanismes de reddition de comptes destinés à la population francophone.

- [155] Son mandat a également mené à des réalisations concrètes documentées dans le rapport annuel 2022-2023 : lancement de la technologie robotique chirurgicale, déploiement du modèle de soins collaboratifs, implantation de la thérapie à séance unique, mise en œuvre de la gestion personnalisée, création des services mobiles d'intervention en situation de crise, et intensification des rencontres communautaires. Le fiduciaire a également assuré la communication publique au moyen de rapports, de tableaux de bord et d'échanges avec les municipalités.
- [156] Au vu de l'étendue de ces interventions, qui touchent la gestion interne, l'organisation clinique, l'embauche, les services offerts, la reddition de comptes et les relations communautaires, je suis d'accord : il serait irréaliste et contraire à l'ordre public d'annuler rétroactivement l'ensemble des décisions prises pendant ce mandat. Un tel résultat plongerait le réseau de santé dans une incertitude profonde, créerait un effet perturbateur majeur pour les employés, les professionnels de santé et les usagers, et minerait la stabilité du système. Dans ces circonstances, la Cour peut légitimement en déduire, et prendre connaissance d'office, qu'une annulation rétroactive de toutes les mesures adoptées par le fiduciaire engendrerait nécessairement un chaos administratif et institutionnel incompatible avec l'intérêt public.
- [157] Dans ces circonstances, et conformément aux principes établis par la doctrine de la validité *de facto*, la Cour peut et doit reconnaître que les actes posés sous l'apparence d'autorité doivent être maintenus, indépendamment de l'issue du présent contrôle judiciaire relatif à la validité de la décision de

nomination du fiduciaire. Cette conclusion permet de circonscrire le litige à la question véritable : la légalité et la raisonnable de la décision de révoquer le Conseil d'administration, sans pour autant déstabiliser rétroactivement les opérations essentielles du réseau de santé.

i) Autres recours, tels les pertes pécuniaires des membres du CA et le salaire du fiduciaire

[158] Les intimés soutiennent que les questions relatives à la rémunération du fiduciaire et aux per diem des membres du conseil d'administration ne sont pas pertinentes dans le cadre de la présente révision judiciaire et ne peuvent donner lieu à une ordonnance. Ils soulignent que la rémunération du fiduciaire n'a jamais été réclamée dans l'avis de requête, que les requérants n'ont pas assumé ce coût, que Vitalité, l'entité qui a payé le salaire, n'est pas partie à l'instance et ne demande aucun remboursement, que les requérants ne peuvent se substituer à Vitalité pour formuler une telle demande, et que des dommages-intérêts ne peuvent être accordés en révision judiciaire. De la même façon, les intimés soutiennent que les per diem des anciens administrateurs ne peuvent être examinés, puisqu'ils n'ont pas été plaidés dans l'avis de requête, qu'un per diem n'était payable qu'en cas de participation réelle à une réunion, ce qui n'a pas eu lieu, et qu'aucune réparation de nature indemnitaire n'est possible en contrôle judiciaire. La Cour est d'accord sur le fait que ces questions ne peuvent être tranchées dans le cadre de la présente instance.

CONCLUSION

[159] Pour les motifs qui précèdent, je conclus que la décision du ministre de la Santé de révoquer l'ensemble des membres élus du conseil d'administration du Réseau de santé Vitalité était incorrecte, ou subsidiairement déraisonnable, puisqu'elle ne tient aucunement compte des contraintes constitutionnelles applicables, notamment les valeurs protégées par l'article 16.1 de la *Charte* et le principe constitutionnel de protection des minorités. La décision ne révèle aucune analyse démontrant que le ministre s'est acquitté de son obligation d'évaluer l'impact prévisible de la mesure sur la vitalité institutionnelle, linguistique et culturelle de la communauté francophone qui est de plus une violation de l'article 3 de la *loi reconnaissant l'égalité*. L'absence totale de motifs, combinée à l'omission de pondérer les valeurs constitutionnelles pertinentes, ne satisfait ni au cadre d'analyse établi par *Doré, Loyola et Vavilov*, ni aux enseignements applicables de *Montfort*.

[160] La décision du 15 juillet 2022 doit donc être annulée.

DÉPENS

[161] Les ordonnances relatives aux dépens sont rendues à la discrétion du juge. La règle 59.02 des *Règles de procédure* du Nouveau-Brunswick énumère les facteurs que les tribunaux peuvent prendre en considération lors de la fixation des dépens. Voici le libellé de cette règle :

59.02 Dépens afférents à une instance

Pour la fixation des dépens, la cour peut prendre en considération

- a) le montant de la poursuite et celui qui a été recouvré,

- b) le partage de la responsabilité,
- c) le degré de complexité de l'instance,
- d) l'importance des questions en litige,
- e) toute conduite d'une partie qui tendait à abréger ou à prolonger inutilement la durée de l'instance,
- f) la façon dont l'instance a été conduite,
- g) tout acte injustifié, vexatoire, prolix ou inutile accompli au cours de l'instance,
- h) tout acte accompli par excès de prudence, par négligence ou par erreur au cours de l'instance,
- i) le défaut ou le refus d'une partie de faire un aveu qui aurait dû être fait,
- j) la question de savoir si plusieurs défendeurs ou plusieurs intimés ont droit ou non, individuellement, à leurs dépens, lorsqu'ils se sont fait représenter par différents avocats ou qui, bien que s'étant fait représenter par le même avocat, ont inutilement séparé leur défense,
- k) le fait que plusieurs demandeurs représentés par le même avocat entament inutilement des actions distinctes et
- l) tout autre facteur pertinent à la question des dépens.

[162] Les requérants ayant eu gain de cause, ont droit aux dépens. Le présent dossier soulevait des questions complexes et a donné lieu à deux jours d'audience, en plus d'exiger de la part des parties un important travail de préparation. Eu égard à l'ensemble des circonstances, il est approprié d'attribuer aux requérants des dépens que je fixe à la somme de 10 000 \$ plus TVH et les débours taxables.

ORDONNANCE

[163] IL EST ORDONNÉ CE QUI SUIIT :

- a) La décision du ministre de la Santé datée du 15 juillet 2022, révoquant les membres élus du conseil d'administration du Réseau de santé Vitalité et nommant un fiduciaire, est annulée;
- b) Conformément à la doctrine de la validité *de facto*, toutes les décisions prises par le fiduciaire Gérald Richard durant son mandat demeurent valides, afin de préserver la stabilité administrative, la continuité des services et l'intérêt public;
- c) Aucune ordonnance n'est rendue quant à la rémunération du fiduciaire ni quant aux per diem des anciens membres du conseil d'administration, ces questions ne relevant pas du cadre de la présente révision judiciaire; et
- d) Les requérants ont droit à leurs dépens, fixés à 10 000 \$, plus TVH et débours taxables.

FAIT à Moncton, au Nouveau-Brunswick, le 30 décembre 2025.



Christa Bourque
Juge à la Cour du Banc du Roi
du Nouveau-Brunswick,
Division de première instance