

**COMMISSARIAT AUX  
LANGUES OFFICIELLES DU  
NOUVEAU-BRUNSWICK**



**OFFICE OF THE COMMISSIONER  
OF OFFICIAL LANGUAGES  
FOR NEW BRUNSWICK**

**MAI 2015**

**RAPPORT D'ENQUÊTE**

**NUMÉRO DE DOSSIER : 2014-2137**

**AMBULANCE NOUVEAU-BRUNSWICK (ANB)**

**TRANSMIS :   AU PREMIER MINISTRE  
                  AU SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ  
                  AU PRÉSIDENT D'ANB  
                  À LA GREFFIÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF  
                  À LA PARTIE PLAIGNANTE**

**DANS L'AFFAIRE DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES  
DU NOUVEAU-BRUNSWICK, L.R.N.-B., 2002, CHAPITRE O-0.5**

**Objet : Plainte en vertu de la *Loi sur les langues officielles*  
Ambulance Nouveau-Brunswick (ANB)  
Allégations de lacunes dans la prestation de service en français**

**RAPPORT D'ENQUÊTE**

**Numéro de dossier : 2014-2137**

**1. Plainte**

Le 23 juin 2014, la partie plaignante a communiqué avec notre bureau afin de déposer la plainte dont les détails sont les suivants :

Le 17 mars 2014, vers 1 h 30 du matin, la partie plaignante est admise d'urgence à l'Hôpital de Moncton en raison d'une crise cardiaque. Entre 2 h et 3 h, la partie plaignante est informée qu'elle doit être transportée à l'Hôpital régional de Saint John afin d'y subir une opération.

Ayant choisi un service en français lors de son hospitalisation, la partie plaignante est surprise de constater que les travailleurs paramédicaux chargés de l'amener à Saint John sont incapables de s'exprimer en français. La partie plaignante est donc obligée de communiquer avec eux en anglais.

L'intervention chirurgicale a lieu au cours de la journée et, vers 15 h, une ambulance arrive à l'Hôpital régional de Saint John afin de ramener la partie plaignante à Moncton. Comme précédemment, les travailleurs paramédicaux ne sont pas en mesure de servir la partie plaignante en français (l'un d'eux dit avoir un niveau 1 dans cette langue). Encore une fois, la partie plaignante se sent obligée de parler anglais.

En cours de route, la partie plaignante éprouvant un malaise, les travailleurs paramédicaux décident de s'arrêter au Centre de santé de Sussex. Une autre ambulance vient chercher la partie plaignante vers 20 h. Cette fois non plus, les travailleurs paramédicaux ne sont pas capables de communiquer avec la partie plaignante en français.

**2. Enquête**

En vertu du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les services d'ambulances* (L.N.-B. 1990, ch. A-7.3), « Le Ministre [de la Santé] est responsable de l'administration de [ladite] loi et doit tenter par [cette] loi, d'assurer le développement à travers la province d'un système de services d'ambulance qui soit équilibré et efficace ». En raison du rôle majeur du ministère de la Santé

dans la réglementation des services d'ambulance au Nouveau-Brunswick, nous transmettons désormais à ce ministère les plaintes visant Ambulance Nouveau-Brunswick (ANB).

Par ailleurs, étant donné que la situation décrite par la partie plaignante se rapporte à des transferts entre des établissements de santé relevant du réseau de santé Horizon (ci-après « Horizon »), ce dernier a également été informé de cette plainte.

Le 24 juillet 2014, tel que le prescrit le paragraphe 43(13) de la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick (« LLO »), nous avons envoyé au ministère de la Santé (ci-après « Ministère » ou « institution ») une lettre tenant lieu d'avis d'enquête. Dans cette lettre nous avons demandé à l'institution de répondre, en concertation avec Horizon, aux allégations formulées par la partie plaignante. Nous avons également posé un certain nombre de questions à l'institution afin de situer la plainte dans un contexte précis.

La réponse du Ministère nous est parvenue le 5 décembre 2014, par le biais d'une lettre datée du 14 novembre 2014 dont voici un extrait :

À la suite du dépôt de la plainte, un examen des enregistrements du Centre de gestion des communications médicales (CGCM) d'Ambulance Nouveau-Brunswick (ANB) a été effectué et cinq des six ambulanciers responsables du transport de la partie plaignante le 17 mars 2014 ont été interrogés. Il a été impossible d'interroger le sixième ambulancier, car ce dernier ne travaille plus pour ANB.

La première équipe a assuré le transport de la partie plaignante de l'Hôpital de Moncton à l'Hôpital régional de Saint-Jean. Elle était composée d'une ambulancière bilingue dont la langue première était le français, et d'un ambulancier unilingue anglophone. Les deux ambulanciers étaient accompagnés d'une infirmière de l'Hôpital de Moncton. L'ambulancier qui était responsable des soins à la partie plaignante était l'ambulancier unilingue qui n'est plus employé d'ANB. Selon ce que l'ambulancière bilingue qui est toujours à l'emploi d'ANB a décrit dans son interrogatoire, elle et son partenaire avaient l'habitude de lui laisser à elle la responsabilité des soins au patient en présence d'un patient demandant à se faire servir en français. Cependant, l'examen des enregistrements entre le CGCM d'ANB et l'Hôpital de Moncton ne fait mention d'aucune préférence linguistique de la partie plaignante, qu'elle ait été offerte par l'établissement à l'origine du transfert (l'Hôpital de Moncton) ou demandée par le personnel du CGCM.

La deuxième équipe a assuré le transport de la partie plaignante de l'Hôpital régional de Saint-Jean au Centre de santé de Sussex. Elle était composée de deux ambulanciers unilingues anglophones. Lorsqu'ils ont été interrogés, les deux ambulanciers avaient seulement un vague souvenir de ce transport étant donné le temps qui s'était écoulé depuis. Ils se rappelaient avoir conversé avec la partie plaignante en anglais sans difficulté ni préoccupation. Selon cette équipe, s'ils reçoivent un patient incapable de parler en anglais, ils demandent habituellement au CGCM de dépêcher à leur place une autre équipe ayant les compétences linguistiques nécessaires. Ici encore, l'examen des enregistrements ne fait mention d'aucune préférence linguistique de la partie plaignante, qu'elle ait été offerte par l'établissement à l'origine du transfert (l'Hôpital régional de Saint-Jean) ou demandée par le personnel du CGCM.

La troisième équipe a assuré le transport de la partie plaignante du Centre de santé de Sussex à l'Hôpital de Moncton. Elle était composée de deux ambulanciers unilingues anglophones. Le premier n'a aucun souvenir de ce transport, tandis que la seconde se rappelle avoir participé à ce transport et avoir entendu la partie plaignante parler en anglais avec le personnel du Centre de santé de Sussex. Cette seconde ambulancière, qui a été affectée aux soins de la partie plaignante, est assez à l'aise en français, puisqu'elle est titulaire d'un certificat provincial de compétence linguistique de niveau 2 en français. Elle a répondu à des appels par le passé où elle a conversé en français sans difficulté ni préoccupation. Le CGCM était au courant que la langue de préférence de la partie plaignante était le français. Toutefois, afin de ne pas retarder davantage le retour de la partie plaignante à l'Hôpital de Moncton après le détour au Centre de santé de Sussex, le CGCM a pris la décision de demander à la partie plaignante si elle acceptait d'être transportée par une équipe anglophone, question à laquelle elle a répondu « oui ».

En réponse aux questions que nous lui avons posées dans notre lettre du 24 juillet 2014, le Ministère nous a fourni les renseignements suivants :

1. *a) Quelle est la procédure habituelle en ce qui a trait aux obligations linguistiques concernant le transport de patients d'un hôpital à l'autre?*

ANB a mis en place une procédure (voir la note 2012-070) qui prévoit que toute personne répondant à un appel doit demander chaque fois la langue de préférence du patient. Cette note a été distribuée à tout le personnel du Centre de gestion des communications médicales le 30 octobre 2012. La procédure a été réitérée et clarifiée dans une note adressée à l'ensemble du personnel du Centre le 29 juillet 2014 (voir la note 2014-054<sup>1</sup>).

- b) Y a-t-il une politique en place portant sur cette procédure?*

Les deux notes d'ANB susmentionnées et la politique en matière de langues officielles ont été élaborées pour s'assurer que le patient reçoit un service dans la langue de son choix.

- c) Si oui, veuillez nous fournir une copie de cette politique.*

Une copie de la politique 2017 ainsi que des notes 2012-070 et 2014-054 se trouvent en annexe.

2. *Trois différentes ambulances sont mises en cause dans le présent dossier. Il est donc nécessaire d'obtenir des détails quant aux circonstances entourant l'envoi de chacune de ces ambulances :*

- a) Quel était le nombre de travailleurs paramédicaux en service et susceptibles d'être chargés du transport de la partie plaignante de Moncton à Saint John le 17 mars 2014?*

---

<sup>1</sup> D'après l'intitulé du document en question, il s'agit en fait de la note de service n° 2014-055.

Dans les réponses à la présente question et aux questions semblables qui suivent, il est à noter que selon le modèle d'affectation dynamique d'ANB, l'unité paramédicale qui est affectée à un appel est l'unité disponible la plus proche du patient qui satisfait au profil linguistique du patient.

Au petit matin du 17 mars 2014, 75 unités paramédicales étaient disponibles dans la province, dont 21 dans la région est et quatre dans la région administrative de Moncton.

- b) *De ce nombre, combien avaient la capacité linguistique exigée par ANB pour servir en français?*

Des 75 unités paramédicales disponibles à l'échelle de la province, 33 avaient les compétences requises en matière linguistique. Quatorze d'entre elles se trouvaient dans la région est, dont quatre dans la région administrative de Moncton.

- c) *Quel était le nombre de travailleurs paramédicaux en service et susceptibles d'être chargés du transport de la partie plaignante de Saint John à Moncton le 17 mars 2014, vers 15 h? (À noter : le récit des événements ci-dessus révèle que cette ambulance a dû s'arrêter à Sussex)*

Dans l'après-midi du 17 mars 2014, 110 unités paramédicales étaient disponibles dans la province, dont 23 dans la région sud et huit dans la région administrative de Saint-Jean.

- d) *De ce nombre, combien avaient la capacité linguistique exigée par ANB pour servir en français?*

Des 110 unités paramédicales disponibles à l'échelle de la province, 57 avaient les compétences linguistiques requises. Trois d'entre elles se trouvaient dans la région sud, dont deux dans la zone administrative de Saint-Jean.

- e) *Quel était le nombre de travailleurs paramédicaux en service et susceptibles d'être chargés du transport de la partie plaignante de Sussex à Moncton le 17 mars 2014, vers 20 h?*

Le soir du 17 mars 2014, 67 unités paramédicales étaient disponibles dans la province, dont 17 dans la région sud et trois dans la région administrative de Sussex.

- f) *De ce nombre, combien avaient la capacité linguistique exigée par ANB pour servir en français?*

Des 67 unités paramédicales disponibles à l'échelle de la province, 35 avaient les compétences requises en matière linguistique. Aucune des unités ayant les compétences requises en matière linguistique ne se trouvait dans la région sud.

3. Dans notre dernier rapport d'enquête portant sur Ambulance Nouveau-Brunswick (dossier n° 2013-1992), nous avons recommandé, entre autres, « qu'ANB établisse le niveau de compétence linguistique requis à partir duquel un travailleur paramédical sera considéré bilingue et que ce niveau s'applique uniformément dans la province ».

a) Cette recommandation a-t-elle été mise en œuvre?

Oui. ANB a établi le niveau de compétence requis en matière linguistique pour qu'un travailleur paramédical soit considéré comme bilingue dans l'ensemble de la province.

b) Si oui, quel est le niveau de compétence linguistique requis?

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014, ANB a établi que le niveau de compétence linguistique doit être d'au moins 2+ en anglais et 2+ en français pour qu'un travailleur paramédical soit considéré comme bilingue dans l'ensemble de la province.

Dans le cadre du processus de formation continue de ses employés en matière de langues officielles, ANB a décelé le besoin de préciser davantage l'exigence relative à la langue de préférence dans la planification des transferts de patients entre établissements. Comme il est indiqué plus haut, la procédure a été réitérée et clarifiée dans une note adressée à l'ensemble du personnel du CGCM le 29 juillet 2014, soit après l'incident en cause dans le présent dossier (voir la note 2014-054).

Eu égard à ce qui précède, nous sommes en mesure de tirer des conclusions probantes sans qu'il soit nécessaire de poursuivre notre enquête ou d'invoquer tout pouvoir additionnel tel que conféré à un commissaire selon la *Loi sur les enquêtes*.

### **3. Analyse et observations**

ANB étant une institution au sens de la *LLO*, elle est tenue de respecter les dispositions de cette loi. En ce qui a trait à la communication avec le public, la *LLO* prévoit, entre autres, ce qui suit :

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

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

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

Étant donné que la plainte au cœur de ce dossier fait état de trois transferts, nous allons, dans un premier temps, examiner les renseignements relatifs à chacun de ceux-ci et en commenter les points saillants. Nous formulerons ensuite des observations générales s'appliquant à l'ensemble du dossier.

### **a) Transfert de Moncton à Saint John**

L'ambulance avait à son bord une travailleuse paramédicale bilingue et un travailleur paramédical unilingue anglophone, lequel était alors responsable des soins à la partie plaignante. On nous apprend que la travailleuse paramédicale bilingue avait l'habitude d'assumer la responsabilité des soins au patient « en présence d'un patient demandant à se faire servir en français ».

Les explications fournies par le Ministère au sujet de ce premier trajet en ambulance laissent entendre que l'unité paramédicale en question s'attendait à ce que la partie plaignante demande un service dans la langue de son choix. Cela va à l'encontre du principe de l'offre active de service découlant de l'article 28.1 cité ci-dessus et selon lequel les institutions doivent offrir au public le choix de se faire servir dans l'une ou l'autre des langues officielles.

### **b) Transfert de Saint John à Sussex**

L'unité paramédicale chargée de ce transfert était composée de deux travailleurs paramédicaux unilingues anglophones. Pourtant, en répondant à notre question concernant le nombre d'unités paramédicales qui étaient disponibles dans la région et avaient les compétences linguistiques requises pour fournir un service en français, le Ministère nous a appris qu'il y en avait trois dans la région sud, dont deux dans la zone administrative de Saint John. Il aurait donc été possible de dépêcher l'une de ces unités pour assurer le transfert en question.

Autre point à noter : le Ministère nous a fait savoir que les travailleurs paramédicaux concernés « se rappelaient avoir conversé avec la partie plaignante en anglais sans difficulté ni préoccupation » et que « s'ils reçoivent un patient incapable de parler en anglais, ils demandent habituellement au CGCM de dépêcher à leur place une autre équipe ayant les compétences linguistiques nécessaires » [nous soulignons]. Cela nous amène à croire que les travailleurs paramédicaux ne comprennent pas, ou ignorent délibérément, la notion de choix en matière de langues officielles. En effet, ceux-ci semblent penser que le fait qu'un patient soit « capable » de parler anglais supprime l'obligation d'offrir à ce dernier un service dans la langue officielle de son choix qui pourrait être le français.

### **c) Transfert de Sussex à Moncton**

Comme précédemment, l'unité paramédicale qui a assuré le transport de la partie plaignante de Sussex à Moncton était constituée de deux travailleurs paramédicaux unilingues anglophones<sup>2</sup>. À la différence du transfert précédent, aucune unité paramédicale

---

<sup>2</sup> Le Ministère nous a cependant précisé qu'une travailleuse paramédicale faisant partie de cette unité était titulaire d'un certificat provincial de compétence linguistique de niveau 2 (intermédiaire) en français.

ayant les compétences nécessaires pour offrir un service en français n'était disponible dans la région en question à ce moment-là.

Contrairement aux deux premiers transferts, dans ce cas-ci, le CGCM savait que la partie plaignante préférait être servie en français. Malgré cela, « afin de ne pas retarder davantage le retour de la partie plaignante à l'Hôpital de Moncton après le détour au Centre de santé de Sussex, le CGCM a pris la décision de demander à la partie plaignante si elle acceptait d'être transportée par une équipe anglophone, question à laquelle elle a répondu "oui" ».

Force est de constater que lors de ce dernier transfert, la partie plaignante a été forcée de choisir entre, d'une part, une attente plus longue pour un service en français, et d'autre part, un transport immédiat assuré par une équipe anglophone. En choisissant cette dernière option, la partie plaignante s'est résignée à mettre de côté sa préférence linguistique; ce qui est regrettable.

#### ❖ Observations générales

Dans des dossiers antérieurs, on nous a fait savoir que la pratique courante du CGCM consistait à demander et à consigner la langue officielle choisie par les patients lors des transferts. Dans le présent dossier, le Ministère fait d'ailleurs référence à la note de service 2012-070 d'ANB en nous indiquant que cette dernière « prévoit que toute personne répondant à un appel doit demander chaque fois la langue de préférence du patient ». Cette affirmation concorde avec la première phrase de cette note de service : « [...] tous les téléphonistes doivent demander quelle est la langue de choix de chaque patient » [nous soulignons]. Nous percevons cependant une certaine contradiction à la lecture de l'énoncé qui apparaît tout juste après ladite phrase : « Pour chaque demande de transfert entre établissements, le téléphoniste doit demander si le patient est **capable** de communiquer en français, en anglais ou dans les deux langues ». Selon nous, cet énoncé va clairement à l'encontre de la LLO, car, au lieu de maintenir la notion de choix, il met en avant les capacités linguistiques des patients. Il en découle une confusion qui est entretenue par la note de service 2014-055, laquelle met l'accent sur « la langue de choix du patient ». Cela nous amène à mettre en question la coexistence de ces deux notes de services; le contenu de l'une n'étant pas cohérent avec celui de l'autre. Dans l'éventualité où ces notes de services doivent toutes deux être conservées, il est nécessaire de supprimer la phrase problématique citée ci-dessus.

Quoi qu'il en soit, malgré l'existence de ces notes de service, les renseignements recueillis révèlent que la procédure établie par ANB n'a pas été respectée lors des deux premiers transferts. Par conséquent, dans ces deux cas, le CGCM a failli à son devoir en omettant de s'enquérir sur la préférence linguistique de la partie plaignante auprès des établissements. Si le CGCM avait pris connaissance du choix de la partie plaignante, il aurait pu, dans le premier cas, relayer cette information à l'unité paramédicale envoyée à l'Hôpital de Moncton, ce qui aurait pu inciter la travailleuse paramédicale bilingue à bord de cette ambulance à assumer la responsabilité des soins à la partie plaignante. Pour ce qui est du deuxième transfert, sachant

qu'il y avait des unités paramédicales disponibles qui étaient en mesure de fournir un service en français, le CGCM aurait pu envoyer l'une de celles-ci au lieu de dépêcher une équipe unilingue anglophone.

Les circonstances entourant le troisième transfert sont quelque peu différentes puisque cette fois, comme nous l'avons souligné plus haut, le CGCM connaissait la préférence linguistique de la partie plaignante, mais a dû composer avec l'absence, dans cette région, d'équipe paramédicale ayant la capacité requise pour fournir un service adéquat en français.

Les renseignements relatifs aux nombres d'unités paramédicales disponibles au moment de ces trois transferts sont révélateurs du défi auquel fait face ANB pour assurer des services conformes à la LLO à travers le Nouveau-Brunswick. En effet, au moment de chacun de ces transferts, la proportion d'unités paramédicales disponibles ayant les compétences requises pour offrir des services en français avoisinait les 50 %<sup>3</sup>. Cela dit, la répartition de ces unités varie d'une région à l'autre. Ainsi, au moment du troisième transfert, 35 des 67 unités paramédicales disponibles à l'échelle de la province (soit 52 %) avaient les compétences requises en matière de langues officielles. Le fait qu'aucune de ces 35 ne se trouvait dans la région sud a compromis la capacité d'ANB à respecter ses obligations linguistiques.

#### **4. Conclusion**

Le présent dossier traite d'une situation dans laquelle la partie plaignante a dû être transportée par trois ambulances différentes et n'a, à aucun moment, été servi dans la langue officielle de son choix, en l'occurrence le français. Les renseignements fournis par le Ministère nous ont permis de connaître les tenants et les aboutissants de cette plainte.

De toute évidence, les travailleurs paramédicaux mis en cause dans cette affaire n'ont pas respecté leurs obligations découlant de la LLO puisqu'ils n'ont pas fait d'offre active de service à la partie plaignante et, voyant que cette dernière n'avait pas de difficulté à s'exprimer en anglais, se sont contentés de communiquer avec elle dans cette langue. En outre, le CGCM a, à deux reprises, omis de se renseigner sur la préférence linguistique de la partie plaignante, ne respectant pas ainsi la procédure établie par ANB pour les transferts; d'où le besoin de l'offre active de service. Pour finir, selon nous, en demandant à la partie plaignante si elle acceptait d'être transportée par une équipe anglophone, le CGCM a poussé celle-ci vers un « oui » de résignation compte tenu des circonstances. Par conséquent, à la lumière de tout ce qui précède, nous concluons que cette plainte est fondée et formulons les recommandations suivantes :

#### **Recommandation n° 1**

**Que le Ministère exige qu'ANB insiste auprès de ses travailleurs paramédicaux sur la**

<sup>3</sup> 44 %, 51 % et 52 % respectivement pour le premier, le deuxième et le troisième transferts.

**nécessité de faire une offre active de service au début de chaque intervention.**

**Recommandation n° 2**

**Que le Ministère exige qu'ANB :**

- a) clarifie ses notes de service relatives aux transferts de patients entre établissements afin de dissiper toute confusion et de garantir une cohérence avec la LLO; et**
- b) veille à ce que ces directives soient respectées.**

En ce qui concerne la répartition des effectifs des travailleurs paramédicaux à travers la province, nous recommandons ce qui suit :

**Recommandation n° 3**

**Que le Ministère exige qu'ANB continue ses efforts visant à assurer une couverture équilibrée de ses services afin que ces derniers soient conformes à la LLO sur toute l'étendue de la province.**

Conformément au paragraphe 43(16) de la LLO, nous transmettons respectueusement ce rapport au premier ministre, au sous-ministre de la Santé, au président d'ANB, ainsi qu'à la partie plaignante. Nous jugeons également approprié d'acheminer celui-ci à la greffière du Conseil exécutif.

Dans l'éventualité où la partie plaignante n'est pas satisfaite de nos conclusions, elle peut former un recours devant la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, en vertu du paragraphe 43(18) de la LLO.

La commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick,

[Original signé par]

Katherine d'Entremont, M.A.P.

Signé à Fredericton,  
dans la Province du Nouveau-Brunswick,  
ce 5<sup>e</sup> jour de mai 2015