

The Attorney General of the Province of Quebec (*Defendant*) *Appellant*;

and

Peter M. Blaikie, Roland Durand and Yoine Goldstein (*Plaintiffs*) *Respondents*;

and

The Attorney General of Canada (*Intervenor*) *Respondent*;

and

The Attorney General of Manitoba, the Attorney General of New Brunswick and Georges Forest *Intervenors*.

The Attorney General of the Province of Quebec (*Defendant*) *Appellant*;

and

Henri Wilfrid Laurier (*Plaintiff*) *Respondent*;

and

The Attorney General of Canada (*Intervenor*) *Respondent*;

and

The Attorney General of Manitoba, the Attorney General of New Brunswick and Georges Forest *Intervenors*.

1980: November 26 and 27 (rehearing); 1981: April 6.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey and McIntyre JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Application of s. 133 B.N.A. Act to regulations adopted by the government, municipal and school by-laws, regulations of the civil administration and of semi-public agencies and to rules of practice of the courts — Charter of the French Language, R.S.Q. 1977, c. C-11, ss. 7 to 13 — B.N.A. Act, ss. 92(8), 93, 129, 133 — Supreme Court Rules, rule 61.

Following the dismissal on December 13, 1979 of appellant's appeal from two judgments of the Quebec Court of Appeal, affirming two judgments of the Supe-

Le procureur général de la province de Québec (*Défendeur*) *Appelant*;

et

Peter M. Blaikie, Roland Durand et Yoine Goldstein (*Demandeurs*) *Intimés*;

et

Le procureur général du Canada (*Intervenant*) *Intimé*;

et

Le procureur général du Manitoba, le procureur général du Nouveau-Brunswick et Georges Forest *Intervenants*.

Le procureur général de la province de Québec (*Défendeur*) *Appelant*;

et

Henri Wilfrid Laurier (*Demandeur*) *Intimé*;

et

Le procureur général du Canada (*Intervenant*) *Intimé*;

et

Le procureur général du Manitoba, le procureur général du Nouveau-Brunswick et Georges Forest *Intervenants*.

1980: 26 et 27 novembre (nouvelle audition); 1981: 6 avril.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey et McIntyre.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Application de l'art. 133 A.A.N.B. aux règlements adoptés par le gouvernement, aux règlements municipaux et scolaires, aux règlements de l'Administration et des organismes parapublics et aux règles de pratique des tribunaux — Charte de la langue française, L.R.Q. 1977, chap. C-11, art. 7 à 13 — A.A.N.B., art. 92(8), 93, 129, 133 — Règles de la Cour suprême, règle 61.

Suite au rejet, le 13 décembre 1979, du pourvoi de l'appelant contre deux arrêts de la Cour d'appel du Québec qui confirment deux jugements de la Cour

rior Court by which Deschênes C.J.S.C. held *ultra vires* the Legislature of Quebec ss. 7 to 13 of the *Charter of the French Language*, appellant requested a rehearing to obtain a declaration as to the scope of s. 133 of the *B.N.A. Act* regarding delegated legislation. The question presented is as follows: "Does s. 133 of the *British North America Act* apply to regulations or orders of statutory bodies or regulations or by-laws of municipalities and school boards . . . as distinct from orders in council and ministerial orders or regulations which were in issue in the appeal to this Court and which under the judgment of this Court of December 13, 1979 were held to be within the terms of s. 133?"

Held: Section 133 of the *British North America Act* applies to regulations which constitute delegated legislation and to rules of practice enacted by the courts and quasi-judicial tribunals. It does not apply to municipal or school bodies by-laws.

(1) Regulations enacted by the government: legislative powers delegated by the Legislature to the proper constitutional body, the government of the province, must be viewed as an extension of the legislative power of the Legislature, and accordingly the enactments of the government under such delegation must be considered the enactments of the Legislature for the purposes of s. 133. A large and important part of the laws in force consists of regulations made by the Executive, and the requirements of s. 133 of the *B.N.A. Act* would be truncated should this section be construed so as not to govern such regulations. Regulations enacted by the government to alter regulations made by a subordinate body must also be included in this class.

(2) By-laws of municipal bodies: these are not covered by s. 133. Municipal corporations have been in existence since long before Confederation, and the language of municipal by-laws has been expressly regulated by the Legislature. Since Confederation, the Legislature has never entertained any doubt about its power to regulate this matter. Since the provinces were explicitly given the power to make laws relating to municipal institutions by s. 92(8) of the *B.N.A. Act*, the absence of any reference to them in s. 133 cannot be viewed as an oversight if the intent of the Fathers of Confederation is to be respected. Much the same can be said about regulations of school bodies, especially as in the area of education the safeguards provided by s. 93 are of a religious, not of a linguistic nature. The fact that the municipal by-laws may be subject to the approval or disallowance of the government does not alter their municipal character nor

supérieure par lesquels le juge en chef Deschênes a déclaré *ultra vires* de la législature du Québec, les art. 7 à 13 de la *Charte de la langue française*, l'appelant a demandé une nouvelle audition afin d'obtenir une déclaration sur la portée de l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* relativement à la législation déléguée. La question qui se pose est la suivante: «L'article 133 de l'*A.A.N.B.* s'applique-t-il aux règlements d'organismes créés par la loi ou aux règlements de conseils municipaux ou scolaires . . . , par opposition aux règlements adoptés par décret du conseil exécutif et arrêté ministériel dont il s'agissait dans le pourvoi et auxquels s'applique l'art. 133 selon l'arrêt rendu par cette Cour le 13 décembre 1979?»

Arrêt: L'article 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* s'applique aux règlements qui constituent de la législation déléguée, aux règles de pratique adoptées par les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires. Il ne s'applique pas aux règlements d'organismes municipaux ou scolaires.

1) Les règlements adoptés par le gouvernement: les pouvoirs législatifs délégués par la Législature à l'organisme constitutionnel propre qu'est le gouvernement de la province, doivent être considérés comme une extension du pouvoir législatif de la Législature et, par conséquent, les mesures législatives adoptées en vertu de cette délégation doivent être considérées comme des actes de la Législature au sens de l'art. 133. Une très importante partie de la législation en vigueur se compose de règlements adoptés par l'exécutif, et l'obligation imposée par l'art. 133 serait tronquée si l'on interprétait cet article de façon à ne pas le rendre applicable à ces règlements. Cette catégorie de règlements comprend les règlements adoptés par le gouvernement pour modifier des règlements établis par un organisme subordonné.

2) Les règlements des organismes municipaux: ils ne sont pas assujettis à l'art. 133. Les corporations municipales existaient bien avant la Confédération et la langue des règlements municipaux avait été expressément réglementée par la Législature. Depuis la Confédération, la Législature n'a jamais douté de son pouvoir de régler cette question. Par ailleurs, puisque le par. 92(8) de l'*A.A.N.B.* donne expressément aux provinces le pouvoir de faire des lois relatives aux institutions municipales, le mutisme de l'art. 133 à leur égard ne peut être considéré comme un oubli si l'on veut respecter l'intention des Pères de la Confédération. Le même raisonnement s'applique aux règlements scolaires, d'autant plus qu'en matière d'éducation, les garanties accordées par l'art. 93 sont de nature religieuse et non linguistique. Le fait que des règlements municipaux soient assujettis à l'approbation ou au désaveu du gouvernement ne modi-

the constitutional intent to subtract them from the operation of s. 133.

(3) Other regulations: with regard to the regulations of the civil administration and of semi-public agencies contemplated by the *Charter*, it is the connection between the Legislature and delegated legislation which is the decisive factor in so far as their being subject to s. 133 is concerned, as is the case with government regulations. Whenever these regulations are made subject to the approval of the government, they are assimilated to the enactments of the government and so become subject to s. 133. Regulations which are subject to disallowance by the government are different: they have an independent life of their own and probably are fully effective for the period preceding their disallowance.

(4) Court rules of practice: they are subject to s. 133. Historically, since 1774, it seems clearly that court rules of practice have been published in both languages, and the draftsmen of the *B.N.A. Act* must have felt that they were subject to s. 133 by necessary intendment, the point being not so much that rules of practice partake of the legislative nature of the *Code of Civil Procedure* of which they are the complement, but by reason of the judicial character of their subject-matter.

Attorney General of Quebec v. Blaikie et al., [1979] 2 S.C.R. 1016; *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437; *Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for the City of Ottawa v. Mackell*, [1917] A.C. 62; *Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada*, [1896] A.C. 348; *North Coast Air Services Ltd. v. Canadian Transport Commission*, [1968] S.C.R. 940; *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Ry. Co.*, [1922] 1 A.C. 202, referred to.

DECLARATION on the scope of s. 133 of the *B.N.A. Act* regarding delegated legislation, following a judgment of this Court of December 13, 1979¹.

Henri Brun, Louis Crête and Odette Laverdière, for the appellant.

A. Ken Twaddle, Q.C., for the intervenor the Attorney General of Manitoba.

A. Brossard, Q.C., for the respondents Peter M. Blaikie *et al.*

David Wood, for the respondent Henri Wilfrid Laurier.

¹ [1979] 2 S.C.R. 1016.

fié pas leur caractère municipal ni l'intention constitutionnelle de les soustraire à l'application de l'art. 133.

3) Les autres règlements: en ce qui a trait aux règlements de l'Administration et des organismes parapublics visés par la *Charte*, c'est le rapport entre la Législature et la législation déléguée qui constitue le facteur décisif en ce qui concerne leur assujettissement à l'art. 133, tout comme en ce qui a trait aux règlements du gouvernement. Chaque fois que ces règlements sont soumis à l'approbation du gouvernement, ils sont assimilables à des mesures édictées par le gouvernement et donc assujettis à l'art. 133. Il en est autrement pour les règlements qui sont assujettis au désaveu du gouvernement: ils ont une existence propre et ont probablement eu plein effet avant l'exercice du désaveu.

4) Les règles de pratique des tribunaux: elles sont assujetties à l'art. 133. Historiquement, depuis 1774, les règles de pratique des tribunaux semblent bien avoir été publiées dans les deux langues, et les rédacteurs de l'*A.A.N.B.* ont dû penser qu'en toute logique, elles étaient nécessairement visées par l'art. 133, non pas tellement qu'elles participent de la nature législative du *Code de procédure* dont elles sont le complément, mais surtout en raison du caractère judiciaire de leur objet.

Jurisprudence: *Procureur général du Québec c. Blaikie et autres*, [1979] 2 R.C.S. 1016; *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437; *Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for the City of Ottawa v. Mackell*, [1917] A.C. 62; *Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada*, [1896] A.C. 348; *North Coast Air Services Ltd. c. Commission canadienne des transports*, [1968] R.C.S. 940; *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Ry. Co.*, [1922] 1 A.C. 202.

DÉCLARATION sur la portée de l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* relativement à la législation déléguée, suite à l'arrêt de cette Cour rendu le 13 décembre 1979¹.

Henri Brun, Louis Crête et Odette Laverdière, pour l'appelant.

A. Ken Twaddle, c.r., pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

A. Brossard, c.r., pour les intimés Peter M. Blaikie *et autres*.

David Wood, pour l'intimé Henri Wilfrid Laurier.

¹ [1979] 2 R.C.S. 1016.

Raynold Langlois, James Mabbutt and André Asselin, Q.C., for the respondent the Attorney General of Canada.

Alain J. J. Hogue and M. B. Nepon, for the intervenor Georges Forest.

THE COURT—On December 13, 1979, this Court² dismissed appellant's appeal from two judgments of the Quebec Court of Appeal³ affirming two judgments of the Superior Court whereby Deschênes C.J.S.C., granted to plaintiffs Blaikie, Durand and Goldstein in one case and to plaintiff Laurier in the other a declaration that Chapter III of Title I (ss. 7 to 13) of the *Charter of the French Language*, 1977 (Que.), c. 5, now R.S.Q. 1977, c. C-11, (the *Charter*), was wholly *ultra vires* of the Legislature of Quebec. Deschênes C.J.S.C., held that ss. 7 to 13 of the *Charter* violated s. 133 of the *British North America Act*, 1867, (the *B.N.A. Act*), which section he found to be beyond the competence of the Legislature to amend⁴. Section 133 reads:

133. Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec.

The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.

The provisions of the *Charter* declared *ultra vires* include the following:

7. French is the language of the legislature and the courts in Quebec.

9. Only the French text of the statutes and regulations is official.

² [1979] 2 S.C.R. 1016.

³ [1978] C.A. 351.

⁴ [1978] C.S. 37.

Raynold Langlois, James Mabbutt et André Asselin, c.r., pour l'intimé le procureur général du Canada.

Alain J. J. Hogue et M. B. Nepon, pour l'intervenant Georges Forest.

LA COUR—Le 13 décembre 1979, cette Cour² a rejeté le pourvoi de l'appelant contre deux arrêts de la Cour d'appel du Québec³ qui confirment deux jugements de la Cour supérieure par lesquels le juge en chef Deschênes a accordé aux demandeurs Blaikie, Durand et Goldstein dans une affaire, et Laurier, dans l'autre, une déclaration portant que le Chapitre III du Titre Premier (art. 7 à 13) de la *Charte de la langue française*, 1977 (Qué.), chap. 5, maintenant L.R.Q. 1977, chap. C-11, (la *Charte*) est entièrement *ultra vires* de la législature du Québec. Le juge en chef Deschênes a statué que les art. 7 à 13 de la *Charte* viennent en contradiction avec l'art. 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867, (l'*A.A.N.B.*), et qu'il n'est pas du pouvoir de la Législature de modifier cet article⁴. Voici le texte de l'art. 133:

133. Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité du présent acte, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les actes du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimés et publiés dans ces deux langues.

Voici certains des articles de la *Charte* déclarés *ultra vires*:

7. Le français est la langue de la législation et de la justice au Québec.

9. Seul le texte français des lois et des règlements est officiel.

² [1979] 2 R.C.S. 1016.

³ [1978] C.A. 351.

⁴ [1978] C.S. 37.

10. An English version of every legislative bill, statute and regulation shall be printed and published by the civil administration.

“Regulations” is not defined in the *Charter*.

Section 98 and the Annex of the *Charter* read as follows:

98. The various agencies of the civil administration, and the health services and social services, the public utility firms and the professional corporations referred to in this act are listed in the Schedule.

SCHEDULE

A. *The civil administration.*

1. The Government and the government departments.

2. The government agencies:

Agencies to which the Government or a minister appoints the majority of the members, to which, by law, the officers or employees are appointed or remunerated in accordance with the Civil Service Act (1965, 1st session, chapter 14), or at least half of whose capital stock or resources are derived from the consolidated revenue fund except, however, health services and social services, general and vocational colleges and the Université du Québec.

3. The municipal and school bodies:

(a) the urban communities:

The Quebec Urban Community, the Montreal Urban Community and the Outaouais Regional Community, the Quebec Urban Community Transit Commission, the Greater Québec Water Purification Board, the Montreal Urban Community Transit Commission, the Outaouais Regional Community Transit Commission, the Outaouais Development Corporation, the City of Laval Transit Commission and the Montreal South Shore Transit Commission;

(b) the municipalities:

The city, town, village, country and county corporations, whether incorporated under a general law or a special act, and the agencies under the jurisdiction of such corporations which participate in the administration of their territory;

10. L'Administration imprime et publie une version anglaise des projets de loi, des lois et des règlements.

La *Charte* ne définit pas les «règlements».

Voici maintenant le texte de l'art. 98 et de l'Annexe de la *Charte*:

98. Sont énumérés à l'Annexe les divers organismes de l'Administration ainsi que les services de santé et les services sociaux, les entreprises d'utilité publique et les ordres professionnels visés par la présente loi.

ANNEXE

A. *L'Administration*

1. Le gouvernement et ses ministères.

2. Les organismes gouvernementaux:

Les organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que les fonctionnaires ou employés soient nommés ou rémunérés suivant la Loi de la fonction publique (1965, 1^{re} session, chapitre 14), ou dont le capital-actions provient, pour la moitié ou plus, du fonds consolidé du revenu, à l'exception toutefois des services de santé, des services sociaux, des collèges d'enseignement général et professionnel et de l'université du Québec.

3. Les organismes municipaux et scolaires:

a) les communautés urbaines:

La Communauté urbaine de Québec, la Communauté urbaine de Montréal et la Communauté régionale de l'Outaouais, la Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec, le Bureau d'assainissement des eaux du Québec métropolitain, la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal, la Commission de transport de la Communauté régionale de l'Outaouais, la Société d'aménagement de l'Outaouais, la Commission de transport de la Ville de Laval et la Commission de transport de la Rive Sud de Montréal;

b) les municipalités:

Les corporations de cité, de ville, de village, de campagne ou de comté, qu'elles soient constituées en corporation en vertu d'une loi générale ou d'une loi spéciale, ainsi que les autres organismes relevant de l'autorité de ces corporations et participant à l'administration de leur territoire;

(c) the school bodies:

The regional school boards, the school boards and the corporations of school trustees governed by the Education Act (Revised Statutes, 1964, chapter 235), the School Council of the island of Montreal.

4. The health services and the social services:

Establishments within the meaning of the Act respecting health services and social services (1971, chapter 48).

B. Semipublic agencies

1. Public utility firms:

If they are not already government agencies, the telephone, telegraph and cable-delivery companies, the air, ship, autobus and rail transport companies, the companies which produce, transport, distribute or sell gas, water or electricity, and business firms holding authorizations from the Transport Commission.

2. Professional corporations:

The professional corporations listed in Schedule I to the Professional Code (1973, chapter 43) under the designation «professional corporations», or established in accordance with that Code.

In holding that s. 133 of the *B.N.A. Act* applied to delegated legislation, Deschênes C.J.S.C., whose reasons for judgment were adopted by the Court of Appeal and by this Court, did not undertake to define the extent of the delegated legislation affected. But in his reasons for judgment, at p. 47, he explicitly mentioned the legislative power delegated by the Legislature to the Lieutenant-Governor in Council.

The subject of delegated legislation was barely touched upon in this Court during the first hearing. Severability was mentioned in general terms but no allusion was made, either in oral or written argument, to the possibility that orders of statutory bodies or by-laws of municipalities and school bodies might be considered as delegated legislation with respect to the application of s. 133. This Court did not attempt to define the expression either. However, at p. 1021 of its reasons, it indicated that it was concerned solely with the impugned provisions of the *Charter*.

c) les organismes scolaires:

Les commissions scolaires régionales, les commissions scolaires et les corporations de syndicats régies par la Loi de l'instruction publique (Statuts refondus, 1964, chapitre 235), le Conseil scolaire de l'Île de Montréal.

4. Les services de santé et les services sociaux:

Les établissements au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1971, chapitre 48).

B. Les organismes parapublics

1. Les entreprises d'utilité publique:

Si elles ne sont pas déjà des organismes gouvernementaux, les entreprises de téléphone, de télégraphe, de câblodistribution, de transport par avion, bateau, autobus ou chemin de fer, les entreprises de production, transport, distribution ou vente de gaz, d'eau ou d'électricité, ainsi que les entreprises titulaires d'une autorisation de la Commission des transports.

2. Les ordres professionnels:

Les ordres professionnels dont la liste apparaît à l'annexe I du Code des professions (1973, chapitre 43) sous la désignation de: «corporations professionnelles», ou qui sont constitués conformément audit Code.

En statuant que l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* s'applique à la législation déléguée, le juge en chef Deschênes, dont les motifs ont été adoptés par la Cour d'appel et par cette Cour, n'a pas cherché à définir l'étendue de cette expression. Mais, dans ses motifs, à la p. 47, il a expressément fait mention du pouvoir législatif délégué par la Législature au lieutenant-gouverneur en conseil.

Devant cette Cour lors de la première audition, c'est à peine s'il a été question de la législation déléguée. On a parlé de divisibilité en termes généraux, mais on n'a aucunement fait allusion, dans les plaidoiries orales ou dans les conclusions écrites, à la possibilité que les ordonnances d'organismes créés par une loi ou les règlements des organismes municipaux ou scolaires puissent être considérés comme de la législation déléguée relativement à l'application de l'art. 133. Cette Cour n'a pas non plus tenté de définir l'expression. Cependant, à la p. 1021 de ses motifs, elle a fait observer qu'elle n'allait examiner que les dispositions contestées de la *Charte*.

Appellant applied for a rehearing pursuant to rule 61 of this Court to obtain a pronouncement on the reach of s. 133 of the *B.N.A. Act* with respect to delegated legislation. On March 27, 1980, a rehearing was ordered in the following terms:

The appellant, the Attorney General of Quebec, having applied for a rehearing to resolve issues said to arise out of certain provisions in Chapter III of Title I of the *Charter of the French Language*, 1977 (Que.) ch. 5, although not raised on the hearing of the appeal, and the respondents Blaikie, Durand and Goldstein consenting as do the intervenors the Attorney General of Canada and the Attorney General of New Brunswick, and the respondent Laurier and the intervenors the Attorney General of Manitoba and Georges Forest taking no position, it is ordered that a rehearing take place, limited to the following question:

Does s. 133 of the *British North America Act* apply to regulations or orders of statutory bodies or regulations or by-laws of municipalities and school boards (in so far as they come within ss. 9 and 10 of Chapter III of Title I of the *Charter of the French Language*), as distinct from orders in council and ministerial orders or regulations which were in issue in the appeal to this Court and which under the judgment of this Court of December 13, 1979 were held to be within the terms of s. 133?

The Attorney General of New Brunswick did not take part in the rehearing.

Respondents Blaikie, Durand and Goldstein did not file any factum but their counsel adopted the general position of the Attorney General of Manitoba and, alternatively, the position of the Attorney General of Canada.

In the course of the rehearing, members of the Court were provided with a tentatively exhaustive list of over one hundred provincial boards, councils, committees, commissions, tribunals, courts, corporations and other institutions or bodies and classes of institutions or bodies empowered by provincial statutes to enact regulations, rules, by-laws or other enactments of a legislative nature.

L'appelant a demandé une nouvelle audition aux termes de la règle 61 de cette Cour afin d'obtenir une déclaration sur la portée de l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* relativement à la législation déléguée. Le 27 mars 1980, la nouvelle audition a été ordonnée en ces termes:

L'appelant, le procureur général du Québec, demande une nouvelle audition pour faire résoudre des questions que soulèveraient certaines dispositions du Chapitre III du Titre Premier de la *Charte de la langue française*, L.Q. 1977, chap. 5. Ces questions n'ont pas été soulevées à l'audition du pourvoi. Les intimés Blaikie, Durand et Goldstein ont donné leur consentement de même que les intervenants, le procureur général du Canada et le procureur général du Nouveau-Brunswick; ni l'intimé Laurier, ni les intervenants, le procureur général du Manitoba et Georges Forest, n'ont pris position. En conséquence, une nouvelle audition est ordonnée sur la question suivante:

L'article 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* s'applique-t-il aux règlements d'organismes créés par la loi ou aux règlements de conseils municipaux ou scolaires (pour autant qu'ils sont visés par les articles 9 et 10 du Chapitre III du Titre Premier de la *Charte de la langue française*), par opposition aux règlements adoptés par décret du conseil exécutif et arrêté ministériel dont il s'agissait dans le pourvoi et auxquels s'applique l'article 133 selon l'arrêt rendu par cette Cour le 13 décembre 1979?

Le procureur général du Nouveau-Brunswick n'a pas pris part à la nouvelle audition.

Les intimés Blaikie, Durand et Goldstein n'ont pas produit de mémoire, mais leurs avocats ont adopté la position générale du procureur général du Manitoba et, subsidiairement, celle du procureur général du Canada.

Au cours de la nouvelle audition, on a remis aux membres de la Cour une liste la plus complète possible de plus de cent bureaux, conseils, comités, commissions, tribunaux, cours, corporations, institutions ou autres organismes et catégories d'organismes provinciaux autorisés par les lois provinciales à adopter des règlements, règles, arrêtés ou autres mesures de nature législative. Compte tenu

Given the fact that some of these classes comprise several hundred institutions or bodies, such as town councils, there would appear to be just in the Province of Quebec well over two thousand law-making agencies other than the Legislature. These range from the provincial Government itself at one end to municipal councils and school boards at the other, with dozens of boards or other bodies in between.

The phenomenal growth of delegated legislation since 1867 is illustrated by some relatively recent figures: in 1975, 1976 and 1977, a yearly average of over 700 enactments of a legislative nature, other than statutes, have been published in the *Quebec Official Gazette*; these do not include innumerable by-laws enacted by municipal authorities: Gilles Pépin, "Le pouvoir réglementaire et la Charte de la langue française", (1978) 13 R.J.T. 107, at p. 109.

It must be emphasized that regulations or orders in issue in the case at bar are regulations or orders which constitute delegated legislation properly so called and not rules or directives of internal management.

I Regulations enacted by the Government

Appellant and the Attorney General of Manitoba conceded, properly so in our view, that s. 133 of the *B.N.A. Act* applies to enactments of a legislative nature issued by the Government of the province, including enactments issued by a group of ministers being members of the Government, such as the "Conseil du Trésor" (Treasury Board) (*Financial Administration Act*, R.S.Q. 1977, c. A-6, s. 18) or by a minister.

The provincial executive power is vested in the Queen (*Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver General of New Brunswick*⁵) represented by the Lieutenant-Governor (*B.N.A. Act*, s. 58) whose office is beyond the competence of the Legislature to modify (*B.N.A. Act*, s. 92(1)).

⁵ [1892] A.C. 437.

du fait que certaines de ces catégories comprennent plusieurs centaines d'organismes, tels les conseils municipaux, il semble y avoir, dans la seule province de Québec, bien au delà de deux mille organismes législatifs, outre la Législature. L'éventail va du gouvernement provincial lui-même aux conseils municipaux et scolaires en passant par des douzaines de bureaux ou autres organismes.

Quelques chiffres relativement récents illustrent l'essor phénoménal de la législation déléguée depuis 1867: en 1975, 1976 et 1977, une moyenne annuelle de plus de 700 mesures de nature législative, autres que des lois, ont été publiées dans la *Gazette Officielle du Québec*; cela ne comprend pas les innombrables règlements adoptés par les autorités municipales: Gilles Pépin, «Le pouvoir réglementaire et la Charte de la langue française», (1978) 13 R.J.T. 107, à la p. 109.

Il importe de souligner qu'il s'agit dans la présente affaire de règlements qui constituent de la législation déléguée proprement dite et non pas des règles ou directives de régie interne.

I Les règlements adoptés par le gouvernement

L'appelant et le procureur général du Manitoba ont admis, à bon droit à notre avis, que l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* s'applique aux mesures de nature législative qui émanent du gouvernement de la province, y compris celles qui émanent d'un groupe de ministres, membres du gouvernement, comme le «Conseil du Trésor» (*Loi sur l'administration financière*, L.R.Q. 1977, chap. A-6, art. 18) ou d'un ministre.

Le pouvoir exécutif provincial est attribué à la Reine (*Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver General of New Brunswick*⁵) représentée par le lieutenant-gouverneur (*A.A.N.B.*, art. 58) dont la charge ne peut être modifiée par la Législature (*A.A.N.B.*, par. 92(1)).

⁵ [1892] A.C. 437.

The Lieutenant-Governor is part and parcel of the Legislature (*B.N.A. Act*, s. 71; *Legislature Act*, R.S.Q. 1977, c. L-1, s. 1). He appoints members of the Executive Council and ministers (*B.N.A. Act*, s. 63; *Executive Power Act*, R.S.Q. 1977, c. E-18, ss. 3 to 5) and these, according to constitutional principles of a customary nature referred to in the preamble of the *B.N.A. Act* as well as in some statutory provisions (*Executive Power Act*, R.S.Q. 1977, c. E-18, ss. 3 to 5, 7, 11(1); *Legislature Act*, R.S.Q. 1977, c. L-1, s. 56(1)), must be or become members of the Legislature and are expected, individually and collectively, to enjoy the confidence of its elected branch. There is thus a considerable degree of integration between the Legislature and the Government.

The Government of the province is not a body of the Legislature's own creation. It has a constitutional status and is not subordinate to the Legislature in the same sense as other provincial legislative agencies established by the Legislature. Indeed, it is the Government which, through its majority, does in practice control the operations of the elected branch of the Legislature on a day to day basis, allocates time, gives priority to its own measures and in most cases decides whether or not the legislative power is to be delegated and, if so, whether it is to hold it itself or to have it entrusted to some other body.

Legislative powers so delegated by the Legislature to a constitutional body which is part of itself must be viewed as an extension of the legislative power of the Legislature and the enactments of the Government under such delegation must clearly be considered as the enactments of the Legislature for the purposes of s. 133 of the *B.N.A. Act*.

It is true that the above-mentioned conventions of the Constitution were well-established in 1867 and the delegation of legislative powers to the Executive was not then unknown. But such delegation was used sparingly and almost by way of exception. The exception has now become the rule in some matters to the point where a large and important part of the laws in force in the Province

Le lieutenant-gouverneur est une partie intégrante de la Législature (*A.A.N.B.*, art. 71; *Loi sur la Législature*, L.R.Q. 1977, chap. L-1, art. 1). Il nomme les membres du Conseil exécutif et les ministres (*A.A.N.B.*, art. 63; *Loi sur l'exécutif*, L.R.Q. 1977, chap. E-18, art. 3 à 5) et ceux-ci, conformément aux principes constitutionnels coutumiers auxquels réfère le préambule de l'*A.A.N.B.* de même que d'autres dispositions législatives (*Loi sur l'exécutif*, L.R.Q. 1977, chap. E-18, art. 3 à 5, 7, 11(1); *Loi sur la Législature*, L.R.Q. 1977, chap. L-1, art. 56(1)), doivent être membres de la Législature ou le devenir et ils doivent, individuellement et collectivement, jouir de la confiance de ses membres élus. Il y a donc une certaine intégration du gouvernement à la Législature.

Le gouvernement de la province n'est pas un organisme créé par la Législature. Il a un statut constitutionnel propre et ne lui est pas subordonné au même titre que les autres organismes législatifs provinciaux qu'elle crée. En fait, c'est le gouvernement qui, par sa majorité, contrôle en pratique au jour le jour les travaux des membres élus de la Législature, établit l'ordre du jour, donne priorité à ses propres projets de loi et dans la plupart des cas décide si le pouvoir législatif doit être délégué et, le cas échéant, s'il doit l'exercer lui-même ou le confier à un autre organisme.

On doit considérer les pouvoirs législatifs ainsi délégués par la Législature à un organisme constitutionnel qui en fait partie comme une extension de son propre pouvoir législatif et, par conséquent, les mesures législatives décrétées en vertu de cette délégation comme des actes de la Législature au sens de l'art. 133 de l'*A.A.N.B.*

Il est vrai que les principes constitutionnels que nous venons de mentionner étaient bien établis en 1867 et que la délégation de pouvoirs législatifs à l'exécutif n'était pas alors inconnue. Mais on y recourait avec circonspection et presque à titre exceptionnel. L'exception est devenue maintenant la règle dans certains domaines à un point tel qu'une très importante partie des lois en vigueur

consists of regulations made by the Executive *. The requirements of s. 133 of the *B.N.A. Act* would be truncated, as was said by this Court at p. 1027 of its reasons, should this section be construed so as not to govern such regulations.

Regulations enacted by the Government to alter regulations made by a subordinate body must also be included in this class. This was not conceded by the Attorney General of Quebec. But there is no valid reason for distinguishing such regulations from ordinary Government regulations. (There would appear to be very few regulations of this type under statutes now in force in Quebec.)

II Municipal and school bodies by-laws

It was submitted by the appellant and the Attorney General of Manitoba and, subject to certain reservations, conceded by the Attorney General of

* The Acts listed hereunder appear to delegate legislative powers to the Government. The list is illustrative only and is not meant to be exhaustive. All the references are to the R.S.Q. 1977: the *Adoption Act*, c. A-7, s. 41; the *Social Aid Act*, c. A-16, ss. 31 and 32; the *Family Allowances Act*, c. A-17, s. 25; the *Hospital Insurance Act*, c. A-28, s. 8; the *Health Insurance Act*, c. A-29, s. 69; *An Act respecting Insurance*, c. A-32, s. 420; *An Act respecting the Cinema*, c. C-18, s. 86; the *Highway Code*, c. C-24, ss. 7, 53, 57, 78 and 109; the *Petroleum Products Trade Act*, c. C-31, s. 29; the *Extra-Provincial Companies Act*, c. C-46, s. 10; the *Wildlife Conservation Act*, c. C-61, s. 82; the *Real Estate Brokerage Act*, c. C-73, s. 20; the *Public Curatorship Act*, c. C-80, s. 39; *An Act to promote Industrial Development by Means of Fiscal Advantages*, c. D-9, s. 3; the *Land Transfer Duties Act*, c. D-17, s. 47; *An Act respecting Private Education*, c. E-9, s. 68; the *Industrial and Commercial Establishments Act*, c. E-15, s. 44; the *Real Estate Assessment Act*, c. E-16, s. 92; the *Education Act*, c. I-14, ss. 16 and 479; the *Licenses Act*, c. L-3, ss. 5 and 140; the *Mortmain Act*, c. M-1, s. 10; the *Mining Act*, c. M-13, s. 296; the *Parks Act*, c. P-9, s. 9; the *Fire Prevention Act*, c. P-23, s. 4; *An Act respecting Probation and Houses of Detention*, c. P-26, s. 23; the *Public Health Protection Act*, c. P-35, s. 69; the *Consumer Protection Act*, c. P-40, s. 102; the *Public Building Safety Act*, c. S-3, s. 39; *An Act respecting Health Services and Social Services*, c. S-5, s. 173; the *Transport Act*, c. T-12, s. 5; the *Securities Act*, c. V-1, s. 101.

dans la province se compose de règlements adoptés par l'exécutif*. Comme l'a dit cette Cour à la p. 1027 de ses motifs, l'obligation imposée par l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* serait tronquée si l'on interprétait cet article de façon à ne pas le rendre applicable à ces règlements.

On doit également inclure dans cette catégorie les règlements adoptés par le gouvernement pour modifier des règlements établis par un organisme subordonné. Cela n'a pas été admis par le procureur général du Québec. Mais aucune raison valable ne justifie une distinction entre ces règlements et les règlements ordinaires du gouvernement. (Il y a apparemment très peu de règlements de cette nature en vertu des lois actuellement en vigueur au Québec.)

II Les règlements des organismes municipaux et scolaires

L'appelant et le procureur général du Manitoba prétendent que l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* ne s'applique pas aux règlements des organismes municipaux.

* Les lois énumérées ci-après délèguent des pouvoirs législatifs au gouvernement. La liste est seulement explicative et ne doit pas être tenue pour complète. Tous les renvois sont aux L.R.Q. 1977: la *Loi sur l'adoption*, chap. A-7, art. 41; la *Loi sur l'aide sociale*, chap. A-16, art. 31 et 32; la *Loi sur les allocations familiales*, chap. A-17, art. 25; la *Loi sur l'assurance-hospitalisation*, chap. A-28, art. 8; la *Loi sur l'assurance-maladie*, chap. A-29, art. 69; la *Loi sur les assurances*, chap. A-32, art. 420; la *Loi sur le cinéma*, chap. C-18, art. 86; le *Code de la route*, chap. C-24, art. 7, 53, 57, 78 et 109; la *Loi sur le commerce des produits pétroliers*, chap. C-31, art. 29; la *Loi sur les compagnies étrangères*, chap. C-46, art. 10; la *Loi sur la conservation de la faune*, chap. C-61, art. 82; la *Loi sur le courtage immobilier*, chap. C-73, art. 20; la *Loi sur la curatelle publique*, chap. C-80, art. 39; la *Loi favorisant le développement industriel au moyen d'avantages fiscaux*, chap. D-9, art. 3; la *Loi concernant les droits sur les transferts de terrains*, chap. D-17, art. 47; la *Loi sur l'enseignement privé*, chap. E-9, art. 68; la *Loi sur les établissements industriels et commerciaux*, chap. E-15, art. 44; la *Loi sur l'évaluation foncière*, chap. E-16, art. 92; la *Loi sur l'instruction publique*, chap. I-14, art. 16 et 479; la *Loi sur les licences*, chap. L-3, art. 5 et 140; la *Loi sur la mainmorte*, chap. M-1, art. 10; la *Loi sur les mines*, chap. M-13, art. 296; la *Loi sur les parcs*, chap. P-9, art. 9; la *Loi sur la prévention des incendies*, chap. P-23, art. 4; la *Loi sur la probation et sur les établissements de détention*, chap. P-26, art. 23; la *Loi sur la protection de la santé publique*, chap. P-35, art. 69; la *Loi sur la protection du consommateur*, chap. P-40, art. 102; la *Loi sur la sécurité dans les édifices publics*, chap. S-3, art. 39; la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, chap. S-5, art. 173; la *Loi sur les transports*, chap. T-12, art. 5; la *Loi sur les valeurs mobilières*, chap. V-1, art. 101.

Canada but not by respondent Laurier and intervenor Forest, that s. 133 of the *B.N.A. Act* does not apply to municipal and school bodies by-laws.

In our opinion, this submission is well founded in history and in law and must be acceded to.

Municipal corporations have been in existence since long before Confederation, with power to make regulations of a local nature. Unlike the language of the Legislature, the language in which these regulations were to be made and published does not appear to have been the subject of controversy. But it could not escape being in the minds of the Fathers of Confederation since any linguistic issue was a sensitive one and the language of municipal by-laws in Lower Canada had been expressly regulated by the Legislature before Confederation.

For instance, *An Act to incorporate the Town of Joliette* (1863 (Can.), c. 23, s. 43) provided that by-laws be published only in French (see Claude-Armand Sheppard, *The Law of Languages in Canada*, 1971, 10th Study of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, at pp. 229 et seq.).

More importantly, the first subsection of s. 10 of *An Act respecting Municipalities and Roads in Lower Canada* (C.S.L.C. 1860, c. 24) provided for the publication of by-laws by municipal councils. Subsection 2 of s. 10 read in part as follows:

2. In parishes, the council shall also publish all by-laws, by causing them to be read in the English and French languages, unless the use of either of the said languages be dispensed with, and then in that one of the said languages which should be used . . .

Section 11 read as follows:

11. The Governor may, by order in council, declare that the publication to be made under this Act of any notice, by-law or resolution, shall be made in one language only, in any municipality the council whereof have shewn that such publication may be so made without detriment to any of the inhabitants thereof; the Provincial Secretary shall cause a copy of every such

paux et scolaires; le procureur général du Canada le concède avec certaines réserves, mais ni l'intimé Laurier ni l'intervenant Forest ne l'admettent.

A mon avis, cette prétention est bien fondée des points de vue historique et juridique et doit être admise.

Les corporations municipales existaient bien avant la Confédération et pouvaient faire des règlements de nature locale. Contrairement au cas de la Législature, la langue utilisée dans la rédaction et la publication de ces règlements n'a apparemment pas fait l'objet de controverse. Les Pères de la Confédération ont inévitablement dû l'avoir à l'esprit puisque la question linguistique était délicate et que la Législature, avant la Confédération, avait expressément réglementé la langue utilisée dans les règlements municipaux au Bas Canada.

Par exemple, l'*Acte pour incorporer la ville de Joliette* (1863 (Can.), chap. 23, art. 43) prévoyait la publication des règlements municipaux en français seulement (voir Claude-Armand Sheppard, *The Law of Languages in Canada*, 1971, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 10^e étude, aux pp. 229 et suiv.).

Ce qui est encore plus important, le premier paragraphe de l'art. 10 de l'*Acte concernant les Municipalités et les Chemins dans le Bas Canada* (S.R.B.C. 1860, chap. 24) régissait la publication des règlements par les conseils municipaux. Le paragraphe 2 de l'art. 10 se lit en partie comme suit:

2. Dans les paroisses, le conseil publiera aussi tous les règlements, en les faisant lire dans les langues anglaise et française, à moins que dispensation de l'emploi de l'une ou de l'autre de ces langues ne soit accordée, et alors seulement dans la langue dont usage doit être fait . . .

Voici le texte de l'art. 11:

11. Le gouverneur pourra, par ordre en conseil, déclarer que la publication, sous l'autorité du présent acte, de tout avis, règlement ou résolution, sera faite dans une langue seulement, dans toute municipalité dont le conseil aura fait voir que pareille publication peut se faire de cette manière sans préjudice aux habitants de la municipalité; le secrétaire provincial fera insérer une

order in council to be inserted in *The Canada Gazette*, and from the date of such insertion the publication of all such notices, by-laws and resolutions may be legally made in the municipality referred to in such order in council, in that language only which is thereby prescribed.

These provisions were continued by s. 129 of the *B.N.A. Act* and, three years after Confederation, found their way in expanded form into the first *Municipal Code of the Province of Quebec* (1870 (Qué.), c. 68) the fifth chapter of which is entitled "Of the Languages to be used in the Council and the Municipal Proceedings" and comprises these four sections:

241. In the sessions of council, whoever has a right to be heard, may use either the French or the English language.

242. The books, records and proceedings of every municipal council are kept, and all certificates of publication or service, and every other document produced or filed in the office of the council, are written in either the French or the English language.

243. In any municipality for which there is no order of the lieutenant-governor in council, in virtue of the tenth section of the consolidated municipal act of Lower Canada or of the following article, the publication of every notice, by-law, resolution or order of the council, by posting, reading aloud or insertion in the newspapers, must be made in the French and English language.

244. The lieutenant-governor by an order in council, upon a petition being made to him to that effect by any municipal council, may declare that the publication of any public notice, by-law, resolution or order of the council, in such municipality, except such as are required to be made in the official Gazette of the province, shall be made thereafter in one language only. Such language is determined by the said order in council.

The resolution under which the petition of the council is made, cannot be adopted until after a public notice to that effect has been given to the inhabitants of the municipality.

A copy of such order by the lieutenant-governor in council, is transmitted without delay to the secretary-treasurer of the municipality to which it applies.

However, up to this day, under the *Cities and Towns Act*, (R.S.Q. 1977, c. C-19), ss. 335, 345, 353, 362, all by-laws enacted by cities and towns

copie de tel ordre en conseil dans la *Gazette du Canada*, et à compter de cette insertion, la publication de ces avis, règlements et résolutions pourra être légalement faite, dans la municipalité mentionnée dans l'ordre en conseil, dans la langue seule qu'il prescrira.

L'article 129 de l'*A.A.N.B.* a maintenu ces dispositions en vigueur et, trois ans après la Confédération, elles ont été insérées, sous une forme plus élaborée, dans le premier *Code Municipal de la Province de Québec* (1870 (Qué.), chap. 68), dont le chapitre cinquième est intitulé «Des langues en usage dans le conseil et dans les procédures municipales» et comprend quatre articles:

241. Dans les sessions du conseil, quiconque a droit d'y être entendu, peut faire usage de la langue française ou de la langue anglaise.

242. Les livres, registres et procédures de tout conseil municipal sont tenus, et les certificats de publication ou de signification et tout autre document déposé ou produit au bureau du conseil sont rédigés, dans la langue française ou dans la langue anglaise.

243. Dans toute municipalité pour laquelle il n'existe pas d'ordre du lieutenant-gouverneur en conseil, donné en vertu de la dixième section de l'acte municipal refondu du Bas-Canada ou de l'article suivant, la publication de tout avis, règlement, résolution ou ordre du conseil, par affiche, par lecture ou dans les papiers-nouvelles, doit être faite dans les langues française et anglaise.

244. Le lieutenant-gouverneur, par un ordre en conseil sur une requête faite à cette fin par le conseil de toute municipalité, peut prescrire que les publications de tout avis public, règlement, résolution ou ordre du conseil, dans cette municipalité, sauf celles requises dans la *Gazette Officielle* de la province, se fassent à l'avenir, dans une seule langue. Cette langue est déterminée dans l'ordre en conseil.

La résolution, en vertu de laquelle la requête du conseil est faite, ne peut être adoptée qu'après qu'un avis public à cet effet a été donné aux habitants de la municipalité.

Une copie de l'ordre du lieutenant-gouverneur en conseil est expédiée sans délai au secrétaire-trésorier de la municipalité pour laquelle il est donné.

Toutefois, jusqu'à ce jour, en vertu de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q. 1977, chap. C-19), art. 335, 345, 353, 362, tous les règlements adoptés par

must be published in both languages. No exception is contemplated.

Some municipal corporations must have been illegally enacting regulations in one language only for the *Act to Validate the Publication of Certain Municipal Notices* (R.S.Q. 1941, c. 229) was passed to legalize the situation for the period prior to April 11, 1935. (See Claude-Armand Sheppard, *supra*, at p. 233.)

Thus, before as well as immediately after Confederation and later, official bilingualism was not necessarily the rule in practice with respect to municipal by-laws.

Furthermore, the Legislature never entertained any doubt about its power to regulate this matter. It simply assumed jurisdiction and occupied the field unchallenged.

Last but not least, municipal institutions constitute a distinct albeit subordinate order of government at the local level, the administration of which is usually in the hands of locally elected mayors and members of council. Their growth and the multiplication of their regulations were inherent in their nature and accordingly foreseeable. Since the provinces were explicitly given the power to make laws relating to those institutions in s. 92(8) of the *B.N.A. Act*, the absence of any reference to them in s. 133 cannot possibly be viewed as an oversight. It is a purposeful silence to which effect must be given if the intent of the Fathers of Confederation is to be respected.

Much the same can be said, *a fortiori*, about school bodies regulations. Education falls under provincial legislative authority subject to the denominational principles stated in s. 93 of the *B.N.A. Act*. It was quite foreseeable that school districts and school bodies would be organized along even more homogeneous linguistic lines than municipal corporations. Yet, the safeguards provided by s. 93 are of a religious, not of a linguistic nature. As was observed by Lord Buckmaster in *Trustees of the Roman Catholic Separate Schools*

les cités et villes doivent être publiés dans les deux langues. Aucune exception n'est prévue.

Quelques municipalités ont dû illégalement adopter des règlements dans une langue seulement puisqu'on a promulgué la *Loi pour valider la publication de certains avis municipaux* (S.R.Q. 1941, chap. 229) pour légaliser la situation pour la période antérieure au 11 avril 1935. (Voir Claude-Armand Sheppard, *précité*, à la p. 233.)

Donc, tant avant la Confédération qu'immédiatement après et plus tard, le bilinguisme officiel n'était pas nécessairement la règle observée en pratique en matière de règlements municipaux.

De plus, la Législature n'a jamais douté de son pouvoir de réglementer cette question. Elle a simplement assumé la compétence et occupé le domaine sans que ce soit contesté.

Enfin, les institutions municipales constituent au niveau local un ordre de gouvernement distinct, bien que subordonné, dont l'administration est ordinairement confiée aux maires et membres du conseil élus localement. Leur essor et la multiplication de leurs règlements étaient inhérents à leur nature et, partant, prévisibles. Puisque le par. 92(8) de l'*A.A.N.B.* donne expressément aux provinces le pouvoir de faire des lois relatives à ces institutions, le mutisme de l'art. 133 à leur égard ne peut vraiment pas être considéré comme un oubli. Ce silence est voulu et il faut en tenir compte si l'on veut respecter l'intention des Pères de la Confédération.

A plus forte raison, on peut dire à peu près la même chose des règlements adoptés par les organismes scolaires. L'éducation relève du pouvoir législatif provincial, sous réserve des principes relatifs aux écoles confessionnelles énoncés à l'art. 93 de l'*A.A.N.B.* Il était tout à fait prévisible que les commissions scolaires soient structurées d'une façon beaucoup plus homogène au plan linguistique que les conseils municipaux. Cependant, les garanties accordées par l'art. 93 sont de nature religieuse et non linguistique. Comme l'a fait

for the City of Ottawa v. Mackell⁶, at p. 74.

... the only section in the British North America Act, 1867, which relates to the use of the English and French languages (s. 133) does not relate to education, and is directed to an entirely different subject-matter.

Since the *B.N.A. Act* is explicit on the subject of religious safeguards with respect to education, its silence on the language of school by-laws is also a deliberate one. It is a silence which speaks and it speaks against the application of s. 133 to school by-laws.

In oral argument, counsel for the Attorney General of Canada submitted that municipal by-laws are governed by s. 133 of the *B.N.A. Act* whenever they are made subject either to approval or to disallowance by the Government*.

In our view, no such extension is warranted.

Municipal by-laws constitute a separate and distinct class of regulations. As we have seen, they are the legislative enactments of a third level of government clearly contemplated by the *B.N.A. Act* and yet not mentioned in s. 133. The fact that they may be subject to the control or supervision of the Government by way of required approval or potential disallowance does not alter their municipal character nor the constitutional intent to subtract them from the operation of s. 133.

Counsel for respondent Laurier and intervenor Forest expressed reservations as to the appropriateness of a judgment couched in general terms in a case where municipal corporations are not represented and when cases concerning some of them might be pending before lower courts.

This comes close to submitting that we ought not to have ordered a rehearing. But as is noted in the order itself, neither respondent Laurier nor

remarquer lord Buckmaster dans *Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for the City of Ottawa v. Mackell*⁶, à la p. 74.

[TRADUCTION] ... le seul article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, qui se rapporte à l'utilisation des langues française et anglaise (art. 133) ne se rapporte pas à l'éducation et vise un objet tout à fait différent.

Puisque l'*A.A.N.B.* est explicite sur le sujet des garanties religieuses relativement à l'éducation, son silence sur la langue des règlements scolaires est également voulu. Ce silence est éloquent et s'oppose à l'application de l'art. 133 aux règlements scolaires.

Au cours du débat, l'avocat du procureur général du Canada a prétendu que les règlements municipaux sont régis par l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* lorsqu'ils sont assujettis à l'approbation ou au désaveu du gouvernement*.

A notre avis cette extension n'est pas justifiée.

Les règlements municipaux constituent une catégorie distincte et indépendante. Comme nous l'avons vu, ce sont des mesures législatives qui émanent d'un troisième niveau de gouvernement, qui sont manifestement prévues par l'*A.A.N.B.*, et qui ne sont toutefois pas mentionnées à l'art. 133. Le fait qu'elles soient assujetties au contrôle ou à la surveillance du gouvernement par le biais d'une approbation obligatoire ou d'un désaveu possible ne modifie pas leur caractère municipal ni l'intention constitutionnelle de les soustraire à l'application de l'art. 133.

Les avocats de l'intimé Laurier et de l'intervenant Forest ont exprimé des réserves quant à l'à-propos d'un jugement rédigé en termes généraux dans une affaire où les municipalités ne sont pas représentées alors que certaines d'entre elles sont peut-être intéressées dans des affaires pendantes devant des tribunaux d'instance inférieure.

Ceci revient presque à dire que nous n'aurions pas dû ordonner une nouvelle audition. Mais, comme l'énonce l'ordonnance elle-même, ni l'in-

⁶ [1917] A.C. 62.

* Some by-laws are subject to the approval of the Government which may take the form of an authorization and a great many if not all of them to disallowance: *Municipal Code*, arts. 388, 389b; *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1977, c. C-19, arts. 358, 409.

⁶ [1917] A.C. 62.

* Certains règlements sont assujettis à l'approbation du gouvernement qui peut prendre la forme d'une autorisation et la plupart, sinon tous, peuvent être désavoués: *Code municipal*, art. 388, 389b; *Loi des cités et villes*, L.R.Q. 1977, chap. C-19, art. 358, 409.

intervenor Forest objected to the rehearing. Furthermore, it is not unusual for a constitutional case pending before a lower court to be overridden by a judgment of this Court.

Counsel for respondent Laurier further represented that several aspects of the issue relating to municipal by-laws could not adequately be dealt with in this hearing. Thus, it was conceivable that some municipal charters did not find their source in post-Confederation provincial legislation. It was also arguable, in his submission, that language rights had ceased to be a merely local or provincial matter and, to paraphrase Lord Watson L.C., in *Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada*⁷, at p. 364, had attained such dimensions as to become a matter of national concern lying outside the purview of s. 92 of the *B.N.A. Act*. It was contended that the question whether the Legislature could validly impose the majority language of the Province upon the inhabitants of a municipality speaking another language might have to be reconsidered in that light.

It should be observed in this regard that the Court is solely concerned with the applicability of s. 133 of the *B.N.A. Act* to regulations passed pursuant to a delegation of legislative power by the Legislature of Quebec. The Court refrains from expressing any view as to other issues which might relate to language rights and arise in future cases.

III Other regulations

This residual class includes all regulations of the civil administration and of semi-public agencies contemplated by the *Charter* other than government, municipal and school bodies regulations. However, this class does not include court rules of practice which will be separately dealt with later.

Appellant's counsel submitted that none of the regulations comprised in this class is governed by s. 133 of the *B.N.A. Act*. It was contended that the

⁷ [1896] A.C. 348.

timé Laurier ni l'intervenant Forest ne se sont opposés à la nouvelle audition. De plus, il n'est pas exceptionnel qu'un arrêt de cette Cour se trouve à trancher une affaire constitutionnelle pendante devant un tribunal d'instance inférieure.

L'avocat de l'intimé Laurier a également allégué que plusieurs aspects de la question des règlements municipaux ne pouvaient être correctement examinés au cours de cette audition. Ainsi, il est concevable que la source de certaines chartes municipales ne se trouve pas dans des lois provinciales postérieures à la Confédération. On peut également soutenir, selon ses prétentions, que les droits linguistiques ne sont plus une question purement locale ou provinciale et, pour paraphraser le lord chancelier Watson, dans *Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada*⁷, à la page 364, ont pris de telles proportions qu'ils sont devenus une question d'intérêt national dépassant la portée de l'art. 92 de l'*A.A.N.B.* On a prétendu qu'il serait peut-être nécessaire d'examiner dans cette optique la question de savoir si la Législature peut valablement imposer la langue de la majorité de la province aux habitants d'une municipalité qui parlent une autre langue.

Il faut noter, à cet égard, que la Cour ne doit examiner ici que l'applicabilité de l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* aux règlements adoptés en vertu d'un pouvoir législatif délégué par la législature du Québec. La Cour s'abstient de formuler une opinion relativement aux autres questions relatives aux droits linguistiques qui pourraient se présenter dans l'avenir.

III Les autres règlements

Cette catégorie résiduelle comprend tous les règlements de l'Administration et des organismes parapublics visés par la *Charte* excepté ceux du gouvernement et ceux des organismes municipaux ou scolaires. Cette catégorie ne comprend pas non plus les règles de pratique des tribunaux dont il sera traité séparément plus loin.

L'avocat de l'appelant plaide qu'aucun des règlements compris dans cette catégorie n'est régi par l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* Il soutient que la

⁷ [1896] A.C. 348.

main reason why the reach of s. 133 had been extended by interpretation to cover regulations was the risk that the provisions of the section be circumvented by the use of regulations: this was the only reason which suggested a distinction between various classes of regulations; it could apply solely to regulations enacted by the Government since only the Government could possibly form the intent to circumvent s. 133 and exercise sufficient control or influence over the Legislature to carry it out.

In our opinion, this test is not the correct one.

The positions of the Attorney General of Canada and the Attorney General of Manitoba were practically the same on this issue. According to their submissions, regulations passed by agencies of the Government were subject to s. 133 of the *B.N.A. Act*; the correct test was the extent to which boards and other law-making bodies were controlled by the Government so that they could be said to be responsible through it to the Legislature. On the other hand, s. 133 did not govern the regulations of autonomous law-making agencies such as professional corporations. However, counsel for the Attorney General of Canada contended that even these were governed by s. 133 as long as they were subject to approval or disallowance by the Government.

Under the test proposed by the Attorney General of Canada and the Attorney General of Manitoba, the application of s. 133 would depend on the facts and circumstances of each case. In our view, this test is not the right one either. It is also most impractical. The residual class of regulations under consideration includes rules made by a large number of boards and other law-making agencies so diverse as to have little in common except their power to enact delegated legislation.

The number of members of such boards and bodies varies from one to more than two dozen. These members may be appointed by the Government with or without consultation of some other institution. They may be elected. The membership may also be partly elected and partly appointed.

raison principale pour laquelle on en est venu à étendre, par interprétation, l'application de l'art. 133 aux règlements, est la crainte du recours à des règlements pour contourner les dispositions de l'article; c'est la seule raison qui invite à faire une distinction entre les diverses catégories de règlements; elle ne peut s'appliquer qu'aux règlements adoptés par le gouvernement puisque lui seul pourrait éventuellement former l'intention de contourner l'art. 133 et exercer une influence ou un contrôle suffisants sur la Législature pour y parvenir.

A notre avis, ce critère n'est pas celui qu'il faut retenir.

Le procureur général du Canada et le procureur général du Manitoba sont pratiquement du même avis sur ce point. Selon eux, les règlements adoptés par les organismes du gouvernement sont assujettis à l'art. 133 de l'*A.A.N.B.*; le critère approprié est le degré de contrôle que le gouvernement exerce sur les bureaux et autres organismes législatifs, de sorte qu'on puisse dire que, par son intermédiaire, ces organismes sont responsables devant la Législature. Mais l'art. 133 ne régit pas les règlements d'organismes législatifs autonomes comme les ordres professionnels. Cependant, l'avocat du procureur général du Canada prétend que même les règlements de ces organismes sont régis par l'art. 133 tant qu'ils sont assujettis à l'approbation ou au désaveu du gouvernement.

Suivant le critère que proposent le procureur général du Canada et le procureur général du Manitoba, l'application de l'art. 133 dépend des faits et des circonstances de chaque espèce. A notre avis, ce critère n'est pas non plus celui qu'il faut retenir. Il est également des plus incommodes. La catégorie résiduelle de règlements à l'étude comprend les règles établies par un grand nombre de bureaux et autres organismes législatifs si divers qu'ils ont peu en commun si ce n'est le pouvoir législatif délégué.

Le nombre de membres de ces bureaux et organismes varie de un à plus de deux douzaines. Ces membres peuvent être nommés par le gouvernement après consultation d'une autre institution ou sans cela. Ils peuvent être élus ou en partie élus et en partie nommés. Certains titulaires, pas néces-

Some members but not necessarily all must sometime be chosen from limited groups including the judiciary. Appointments may be made during pleasure or for a fixed term. Salaries are fixed by the Legislature or by the Government if they come from the consolidated revenue fund, but they may come from other sources. The Government may or may not be given a power of supervision including the power to put a subordinate body under trusteeship in certain circumstances.

The Government may also be in a position to exercise some influence over subordinate agencies through the power of the purse. Given its overall control of the Legislature, it might be held responsible for practically every agency which, according to public opinion, may be thought not to be functioning properly. The responsibility of the Government is a matter of degree and varies infinitely and minutely from case to case. It cannot, without causing hopeless confusion and uncertainty, be retained as a criterion for our purposes.

In order to determine the proper test, one must keep two sets of considerations in mind.

First, the proliferation of these other regulations was at least as unforeseeable as that of Government regulations which, unlike municipal and school board by-laws could not have been originally intended to escape the operation of s. 133 of the *B.N.A. Act*.

Second, while the ordinary meaning of the words "Acts . . . of the Legislature" in s. 133 must be departed from to prevent the requirements of the section from being frustrated, it cannot be stretched beyond what is necessary to accomplish this purpose.

Inadequate as they may be, the two tests suggested by counsel for the Attorney General of Quebec, the Attorney General of Canada and the Attorney General of Manitoba nevertheless point in the right direction in that they both emphasize some connexion between the Legislature and delegated legislation, apart from the delegation itself. This connexion is the decisive factor in so far as

sairement tous, doivent parfois être pris dans un groupe restreint, y compris dans la magistrature. Ils peuvent être nommés à titre amovible ou pour un temps déterminé. Leur rémunération est fixée par la Législature ou par le gouvernement si elle est prélevée sur le fonds du revenu consolidé, mais elle peut provenir d'autres sources. Le gouvernement peut éventuellement avoir à leur égard un pouvoir de contrôle, y compris le pouvoir, dans certaines circonstances, de mettre un organisme subordonné en tutelle.

Le gouvernement peut également être en mesure d'exercer une certaine influence sur des organismes subordonnés par le biais de la trésorerie. Vu son contrôle général sur la Législature, le gouvernement peut être tenu responsable de presque tout organisme que l'opinion publique estime ne pas bien fonctionner. La responsabilité du gouvernement est une question de degré. Elle varie d'un organisme à l'autre presque à l'infini et parfois sur de simples détails. On ne peut, sans risque de confusion et d'incertitude irrémédiables, l'adopter comme critère en l'espèce.

Pour fixer le bon critère, il faut avoir deux ensembles de considérations à l'esprit.

Premièrement, la prolifération de ces autres règlements était au moins tout aussi imprévisible que celle des règlements du gouvernement que, contrairement aux règlements des conseils municipaux et scolaires, l'on n'a pas pu, à l'origine, vouloir soustraire à l'application de l'art. 133 de l'*A.A.N.B.*

Deuxièmement, bien qu'il faille s'éloigner du sens ordinaire de l'expression "actes . . . de la législature" de l'art. 133 pour empêcher que l'on y fasse échec, on ne peut pas l'étendre au delà de ce qui est nécessaire à cette fin.

Tout inadéquats que puissent être les deux critères avancés par les avocats du procureur général du Québec, du procureur général du Canada et du procureur général du Manitoba, ils indiquent néanmoins la bonne direction, en ce sens qu'ils font tous deux ressortir un certain rapport entre la Législature et la législation déléguée, indépendamment de la délégation elle-même. Ce rapport cons-

the subjection of Government regulations to s. 133 of the *B.N.A. Act* is concerned. There is no reason to select a different element with respect to other regulations. It is because in our constitutional system the enactments of the Government should be assimilated with the enactments of the Legislature that they are governed by s. 133. Other regulations must in our opinion be viewed in the same light when they can also properly be said to be the enactments of the Government.

This happens whenever these other regulations are made subject to the approval of the Government.

The particular form of words used in this respect by various statutes matters little. Whether it be provided that some regulations "shall have no force and effect until approved and sanctioned by the Lieutenant-Governor in Council" or "shall not be carried into execution until approved by the Lieutenant-Governor in Council" or "shall not have force and effect until confirmed by the Lieutenant-Governor in Council", they can be assimilated with the enactments of the Government and therefore of the Legislature as long as positive action of the Government is required to breathe life into them. Without such approval or confirmation, they are a nullity (*North Coast Air Services Ltd. v. Canadian Transport Commission*⁸) or at least inoperative. The Government does legislate in approving them in the same way as one house legislates in a bicameral legislature when it passes a bill already passed by the other house, or the Lieutenant-Governor when he assents to a bill passed by the house of the now unicameral Legislature.

Regulations which are subject to disallowance by the Government are different. They have an independent life of their own. Their disallowance is a contingency. And even when they are disallowed, they probably are fully effective for the period

titue le facteur décisif en ce qui concerne l'assujettissement des règlements du gouvernement à l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* Il n'y a aucune raison de choisir un élément différent pour les autres règlements. C'est parce que dans notre régime constitutionnel, les mesures édictées par le gouvernement doivent être assimilées aux mesures adoptées par la Législature qu'elles sont régies par l'art. 133. A notre avis, les autres règlements doivent être considérés sous le même angle quand on peut dire à bon droit que ce sont des mesures édictées par le gouvernement.

C'est le cas chaque fois que ces autres règlements sont soumis à l'approbation du gouvernement.

Le texte particulier des différentes lois importe peu à cet égard. Que la loi dispose que certains règlements «n'entreront en vigueur que lorsqu'ils auront été approuvés et sanctionnés par le lieutenant-gouverneur en conseil» ou «ne seront pas mis à exécution avant d'avoir été approuvés par le lieutenant-gouverneur en conseil» ou «n'auront aucun effet avant d'avoir été confirmés par le lieutenant-gouverneur en conseil», ils peuvent être assimilés à des mesures du gouvernement et, par conséquent, de la Législature tant qu'une action positive du gouvernement est nécessaire pour leur insuffler la vie. Sans cette approbation ou confirmation, ils sont nuls (*North Coast Air Services Ltd. c. Commission canadienne des transports*⁸) ou à tout le moins inopérants. Lorsqu'il les approuve, le gouvernement légifère de la même façon que le fait une chambre dans un régime bicaméral lorsqu'elle adopte un projet de loi déjà adopté par l'autre chambre, ou de la même façon que le fait le lieutenant-gouverneur lorsqu'il sanctionne un projet de loi adopté par la seule chambre qui compose maintenant la Législature.

Il en est autrement pour les règlements qui sont assujettis au désaveu du gouvernement. Ils ont une existence propre. Leur désaveu constitue une éventualité. Et même lorsqu'il survient, ils ont probablement eu plein effet pendant la période qui l'a

⁸ [1968] S.C.R. 940.

⁸ [1968] R.C.S. 940.

preceding their disallowance. (See, by analogy, the effect of disallowance on provincial legislation under a similarly worded enactment: *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Ry. Co.*⁹).

Under the statutes now in force in Quebec, regulations which are subject to the approval of the Government and therefore to s. 133 of the *B.N.A. Act* seem to be almost as numerous as those of the Government itself*.

IV Court rules of practice

The status of English and French in Quebec courts under s. 133 of the *B.N.A. Act* exhibits a continuous practice going back almost to the beginning of the British rule. Since 1774, either French or English was used in court and in court proceedings and court processes**. (However, a 1785 Ordinance provided for the serving of writs of summons in the language of the defendant in all suits of £10 or less and in some suits over £10 (1785, 25 Geo. III, c. 2). It was repealed in 1801 (1801, 41 Geo. III, c. 7)).

⁹ [1922] 1 A.C. 202.

* They would appear to include regulations made by the following bodies the list of which is illustrative only and is not meant to be exhaustive. All the references are to the R.S.Q. 1977: Bureau established within professional corporations, *Professional Code*, c. C-26, s. 95; the Board of the Caisse de dépôt et placement du Québec, *An Act respecting the Caisse de dépôt et placement du Québec*, c. C-2, s. 13; the Catholic Committee and Protestant Committee of the Conseil supérieur de l'éducation, *An Act respecting the Conseil supérieur de l'éducation*, c. C-60, ss. 22, 23; Parity Committees, *An Act respecting Collective Agreement Decrees*, c. D-2, s. 19; the Commission des accidents du travail, *Workmen's Compensation Act*, c. A-3, s. 72; the Commission de police du Québec, *Police Act*, c. P-13, ss. 18 and 19; the Commission des services juridiques, *Legal Aid Act*, c. A-14, s. 80; the Institut québécois du cinéma, *An Act respecting the Cinema*, c. C-18, ss. 68 and 69; the Office de la construction du Québec, *An Act respecting Labour Relations in the Construction Industry*, c. R-20, ss. 80 and 82; the Office des autoroutes du Québec, *Autoroutes Act*, c. A-34, s. 23; the Office du Crédit agricole, *Farm Credit Act*, c. C-75, s. 13; the Régie de l'assurance-dépôts du Québec, *Deposit Insurance Act*, c. A-26, ss. 43 to 45.

** French would appear to have been used very little if at all as the language of the courts prior to 1774: Herbert Marx, "Language Rights in the Canadian Constitution", (1967) 2 R.J.T. 239 at pp. 245, 270.

précédé. (Voir, par analogie, l'effet du désaveu d'une loi provinciale en vertu d'une disposition formulée en termes analogues: *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Ry. Co.*⁹).

En vertu des lois présentement en vigueur au Québec, les règlements qui sont assujettis à l'approbation du gouvernement, et par conséquent à l'art. 133 de l'*A.A.N.B.*, semblent presque aussi nombreux que les règlements du gouvernement lui-même*.

IV Les règles de pratique des tribunaux

Le statut de l'anglais et du français devant les tribunaux du Québec au sens de l'art. 133 de l'*A.A.N.B.* révèle une pratique continue qui remonte presque au début du régime britannique. Depuis 1774, l'anglais et le français ont été en usage devant les tribunaux ainsi que dans leurs procédures et brefs**. (Cependant, une ordonnance de 1785 prescrivait la signification des brefs d'assignation dans la langue du défendeur dans toutes les causes où la valeur en litige était d'au plus 10£ et dans certaines causes où cette valeur était supérieure à 10£ (1785, 25 Geo. III, chap. 2). Cette ordonnance a été abrogée en 1801 (1801, 41 Geo. III, chap. 7)).

⁹ [1922] 1 A.C. 202.

* Ils comprendraient les règlements établis par les organismes suivants dont la liste est simplement explicative et ne doit pas être tenue pour complète. Tous les renvois sont aux L.R.Q. 1977: Bureau institué au sein d'une corporation professionnelle, *Code des professions*, chap. C-26, art. 95; le Conseil d'administration de la Caisse de dépôt et placement du Québec, *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*, chap. C-2, art. 13; le comité catholique et le comité protestant du Conseil supérieur de l'éducation, *Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation*, chap. C-60, art. 22, 23; le comité paritaire, *Loi sur les décrets de convention collective*, chap. D-2, art. 19; la Commission des accidents du travail, *Loi sur les accidents du travail*, chap. A-3, art. 72; la Commission de police du Québec, *Loi de police*, chap. P-13, art. 18 et 19; la Commission des services juridiques, *Loi sur l'aide juridique*, chap. A-14, art. 80; l'Institut québécois du cinéma, *Loi sur le cinéma*, chap. C-18, art. 68 et 69; l'Office de la construction du Québec, *Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction*, chap. R-20, art. 80 et 82; l'Office des autoroutes du Québec, *Loi sur les autoroutes*, chap. A-34, art. 23; l'Office du crédit agricole, *Loi sur le crédit agricole*, chap. C-75, art. 13; la Régie de l'assurance-dépôts du Québec, *Loi sur l'assurance-dépôts*, chap. A-26, art. 43 à 45.

** L'usage du français semble rare, sinon absent, comme langue des tribunaux avant 1774: Herbert Marx, "Language Rights in the Canadian Constitution", (1967) 2 R.J.T. 239, aux pp. 245 et 270.

The use of the French language did not go unchallenged. It was recognized by a four judge Court of King's Bench in *Rex v. Talon* (this is an 1812 case the report of which comes from the private archives of one of the judges: Maréchal Nantel, "La langue française au Palais", (1945) 5 R. du B. 201, at pp. 203-4) but there are single judge's decisions to the contrary (*Hamel v. Joseph*, an 1827 case reported in 1847-48, 3 R. de L. 400; Maréchal Nantel, *supra*, at p. 205). The use of the English language was taken for granted.

Although French ceased to be recognized as an official statutory language from 1840 to 1846 under s. 41 of the *Union Act, 1840* (1840 (U.K.), c. 35), it continued to be used in court on the same footing as English, as appears from the reported cases of the period, such as can be found in the *Revue de Législation et de Jurisprudence*.

A 1793 Ordinance denied Quebec courts the legislative power which French courts or "*parlements*" did exercise in decisions called "*arrêts de règlement*" (1793, 34 Geo. III, c. 6, s. 8), but some Quebec courts were empowered to adopt rules of practice from 1785 and 1787 (1785, 25 Geo. III, c. 2; 1787, 27 Geo. III, c. 4; see A.A. Bruneau J.S.C., "De la limite des pouvoirs des juges et des tribunaux", (1924) 2 R. du D. 289), starting with the Court of Appeal

to regulate, effectuate and accelerate the proceedings in all causes of appeal, for the advancement of justice, and to prevent unnecessary delays and expense in the same.

From that early period to the present time, rules of practice appear to have been published in both languages except, oddly, the latest rules of the Court of Appeal, dated June 2, 1978, the English version of which is still unavailable.

When the *B.N.A. Act* came into force on July 1, 1867, the first Quebec *Code of Civil Procedure* had just been proclaimed three days previously, on June 28, 1867 (*An Act respecting the Code of*

L'usage de la langue française ne s'est pas fait sans contestation. Il a été reconnu par une formation de quatre juges de la Cour du Banc du Roi dans *Rex v. Talon* (il s'agit d'un arrêt de 1812 dont la publication est tirée des archives privées d'un des juges: Maréchal Nantel, "La langue française au Palais", (1945) 5 R. du B. 201, aux pp. 203 et 204) mais on trouve des décisions en sens contraire rendues par un seul juge (*Hamel v. Joseph*, un jugement de 1827 publié à 1847-48, 3 R. de L. 400; Maréchal Nantel, *précité*, à la p. 205.) L'usage de la langue anglaise a été considéré comme allant de soi.

Le français a cessé d'être reconnu comme langue officielle de 1840 à 1846 en vertu de l'art. 41 de l'*Acte d'Union, 1840* (1840 (R.-U.), chap. 35), mais il a continué d'être utilisé devant les tribunaux au même titre que l'anglais, comme on peut le constater à la lecture des décisions publiées de l'époque, notamment dans la *Revue de Législation et de Jurisprudence*.

Une ordonnance de 1793 a nié aux tribunaux québécois le pouvoir législatif que les tribunaux français ou "*parlements*" exerçaient dans des décisions appelées "*arrêts de règlement*" (1793, 34 Geo. III, chap. 6, art. 8), mais quelques tribunaux québécois ont été autorisés à adopter des règles de pratique entre 1785 et 1787 (1785, 25 Geo. III, chap. 2; 1787, 27 Geo. III, chap. 4; voir A.A. Bruneau J.C.S., "De la limite des pouvoirs des juges et des tribunaux", (1924) 2 R. du D. 289), à commencer par la Cour d'appel qui a reçu le pouvoir

de faire des règles et ordres pour établir et accélérer les procédures dans les causes en appel, pour l'avancement de la justice, et pour empêcher les délais et dépenses inutiles.

Depuis cette époque reculée jusqu'à nos jours, les règles de pratique semblent bien avoir été publiées dans les deux langues, à l'exception curieusement des règles les plus récentes de la Cour d'appel, en date du 2 juin 1978, dont la version anglaise n'est pas encore disponible.

A l'entrée en vigueur de l'*A.A.N.B.* le 1^{er} juillet 1867, le premier *Code de procédure civile* du Québec était proclamé depuis trois jours, soit depuis le 28 juin 1867 (*Acte concernant le Code de*

Civil Procedure of Lower Canada, 1866 (Can.), c. 25). Article 29 provided for the making by the judges of the Superior Court of

any rules of practice that may be necessary for regulating proceedings . . . in causes and matters before them . . . and all matters of procedure not regulated by the Code . . .

Article 1177 granted a similar power to the Court of Queen's Bench. This Code was continued in force under s. 129 of the *B.N.A. Act* and replaced by another in 1897 (*An Act respecting the Code of Civil Procedure of the Province of Quebec*, 1897 (Que.), c. 48) and still another in 1965 (1965 (Que.), c. 80). The latest Code provides for the enactment of rules of practice by each court: Article 47.

Rules of practice are not expressly referred to in s. 133 of the *B.N.A. Act*. Given the circumstances described above, they are unlikely to have been overlooked but in our view the draftsmen must have thought that they were subject to the section by necessary intendment.

The point is not so much that rules of practice partake of the legislative nature of the Code of which they are the complement. A more compelling reason is the judicial character of their subject-matter for which s. 133 makes special provision. Rules of practice may regulate not only the proper manner to address the court orally and in writing, but all proceedings, processes, certificates, styles of cause and the form of court records, books, indexes, rolls, registers, each of which may under s. 133, be written in either language. Rules of practice may also prescribe and do prescribe specific forms for proceedings and processes, such for instance as the motion for authorization to institute a class action or a judgment in a class action (*Rules of Practice of the Superior Court of the Province of Quebec in civil matters*, November 10, 1978, ss. 49 to 56), a proceeding in the Superior Court, a process of the Superior Court. All litigants have the fundamental right to choose either French or English and would be deprived of this freedom of choice should such rules and compulsory forms be couched in one language only.

Procédure Civile du Bas Canada, 1866 (Can.), chap. 25). L'article 29 prévoyait que les juges de la Cour supérieure pouvaient adopter

toutes règles de pratique nécessaires pour la conduite . . . des causes et matières qui sont soumises . . . et aussi pour toutes autres matières de procédure qui ne sont pas réglées par ce code . . .

L'article 1177 accordait un pouvoir analogue à la Cour du Banc de la Reine. Ce Code, maintenu en vigueur par l'art. 129 de l'*A.A.N.B.*, a été remplacé par un autre en 1897 (*Loi concernant le Code de procédure civile de la province de Québec*, 1897 (Qué.), chap. 48) et encore par un autre en 1965 (1965 (Qué.), chap. 80). Le dernier Code prévoit que chaque cour peut adopter des règles de pratique: Article 47.

L'article 133 de l'*A.A.N.B.* ne mentionne pas expressément les règles de pratique. Vu les circonstances que nous venons de décrire, il est improbable qu'on les ait oubliées; à notre avis, les rédacteurs ont dû penser qu'en toute logique, elles étaient nécessairement visées par l'article.

La question n'est pas tellement que les règles de pratique participent de la nature législative du Code dont elles sont le complément. Une raison plus impérieuse est le caractère judiciaire de leur objet que l'art. 133 vise expressément. Les règles de pratique peuvent réglementer non seulement la bonne façon de s'adresser à la cour oralement et par écrit, mais toutes les procédures, tous les brefs, certificats et intitulés, ainsi que la forme des archives, livres, index, rôles et registres de la cour, qui peuvent tous, en vertu de l'art. 133, être tenus dans l'une ou l'autre langue. Les règles de pratique peuvent également prescrire, et prescrivent effectivement, des formules précises d'actes de procédure et de brefs, par exemple la requête pour autorisation d'exercer le recours collectif ou un jugement dans un recours collectif (*Règles de pratique de la Cour supérieure de la province de Québec en matière civile*, le 10 novembre 1978, art. 49 à 56), une procédure en Cour supérieure, un bref de la Cour supérieure. Tous les plaideurs ont le droit fondamental de choisir le français ou l'anglais et seraient privés de cette liberté de choix si ces règles et formules obligatoires étaient rédigées en une seule langue.

Furthermore, and as was noted by Deschênes C.J.S.C., (at p. 49 of his reasons), this fundamental right is also guaranteed to judges who are at liberty to address themselves to litigants in the language of their choice. When they so address themselves collectively to litigants as they peremptorily do in rules of practice, they must necessarily use both languages if they wish to safeguard the freedom of each judge.

We accordingly reach the conclusion that, given the nature of their subject-matter, rules of court stand apart and are governed by s. 133 of the *B.N.A. Act*.

What was not contemplated in 1867 was the multiplication of non-curial adjudicative agencies. At p. 1029 of its reasons for judgment, this Court has already held that it could not ignore this modern development on overly-technical grounds and refuse to extend to proceedings before quasi-judicial tribunals the constitutional guarantee of the right to use either French or English by those subject to their jurisdiction. It would be equally overly-technical to hold that the rules of practice made by such tribunals should remain beyond the reach of s. 133 because their subject-matter is quasi-judicial in nature, rather than judicial.

V Conclusion

The constitutional question on the rehearing is answered as follows:

Section 133 of the *British North America Act* applies to regulations enacted by the Government of Quebec, a minister or a group of ministers and to regulations of the civil administration and of semi-public agencies contemplated by the *Charter of the French Language* which, to come into force, are subject to the approval of that Government, a minister or a group of ministers. Such regulations are regulations or orders which constitute delegated legislation properly so called and not rules or directives of internal management.

Section 133 also applies to rules of practice enacted by courts and quasi-judicial tribunals.

De plus, comme l'a noté le juge en chef Deschênes de la Cour supérieure (à la p. 49 de ses motifs), ce droit fondamental est également assuré aux juges qui sont libres de s'adresser aux plaideurs dans la langue de leur choix. Quand les juges s'adressent collectivement aux plaideurs comme ils le font de façon péremptoire dans les règles de pratique, ils doivent nécessairement utiliser les deux langues s'ils veulent respecter la liberté de chaque juge.

Par conséquent nous en venons à la conclusion qu'étant donné la nature de leur objet, les règles de cour constituent une catégorie particulière et sont régies par l'art. 133 de l'*A.A.N.B.*

En 1867, on n'avait pas prévu la prolifération d'organismes non judiciaires investis du pouvoir de rendre la justice. A la p. 1029 de ses motifs de jugement, cette Cour a déjà conclu que ce serait être trop formaliste que de méconnaître cet essor actuel et refuser d'étendre aux procédures devant les tribunaux quasi judiciaires la garantie constitutionnelle qui reconnaît à ceux qui relèvent de leur compétence le droit d'utiliser le français ou l'anglais. Ce serait également être trop formaliste que de conclure que les règles de pratique établies par ces tribunaux devraient échapper à l'art. 133 parce que leur objet est de nature quasi judiciaire et non judiciaire.

V Conclusion

Voici la réponse à la question constitutionnelle qui fait l'objet de la nouvelle audition:

L'article 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* s'applique aux règlements adoptés par le gouvernement du Québec, un ministre ou un groupe de ministres ainsi qu'aux règlements de l'Administration et des organismes parapublics visés par la *Charte de la langue française* qui, pour entrer en vigueur, sont soumis à l'approbation de ce gouvernement, d'un ministre ou d'un groupe de ministres. Ces règlements sont ceux qui constituent de la législation déléguée proprement dite et non pas les règles ou directives de régie interne.

L'article 133 s'applique également aux règles de pratique adoptées par les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires.

Section 133 does not apply to municipal or school bodies by-laws even when subject to the approval of the Government, a minister or a group of ministers.

No costs were asked for on the rehearing and there should be no order as to costs.

Judgment accordingly.

Solicitors for the appellant: Bilodeau, Flynn, Boissonneault & Roy, Montreal; Jean K. Samson, Quebec; Henri Brun, Quebec.

Solicitors for the respondents Blaikie, Durand and Goldstein: Chait, Salomon, Gelber, Reis, Bronstein, Litvack, Echenberg & Lipper, Montreal; Johnston, Heenan & Blaikie, Montreal; André Brossard, Montreal.

Solicitors for the respondent Laurier: Wood & Aaron, Montreal.

Solicitors for the respondent the Attorney General of Canada: Langlois, Drouin, Roy, Fréchette & Gaudreau, Montreal; James Mabbutt, Ottawa.

Solicitor for the intervenor the Attorney General of Manitoba: Gordon E. Pilkey, Winnipeg.

Solicitor for the intervenor the Attorney General of New Brunswick: Gordon F. Gregory, Fredericton.

Solicitors for the intervenor Forest: Hagues, Nepon & Sharp, Winnipeg.

L'article 133 ne s'applique pas aux règlements d'organismes municipaux ou scolaires même s'ils sont soumis à l'approbation du gouvernement, d'un ministre ou d'un groupe de ministres.

Aucune demande n'ayant été faite en ce sens, il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour la nouvelle audition.

Jugement en conséquence.

Procureurs de l'appelant: Bilodeau, Flynn, Boissonneault & Roy, Montréal; Jean K. Samson, Québec; Henri Brun, Québec.

Procureurs des intimés Blaikie, Durand et Goldstein: Chait, Salomon, Gelber, Reis, Bronstein, Litvack, Echenberg & Lipper, Montréal; Johnston, Heenan & Blaikie, Montréal; André Brossard, Montréal.

Procureurs de l'intimé Laurier: Wood & Aaron, Montréal.

Procureurs de l'intimé le procureur général du Canada: Langlois, Drouin, Roy, Fréchette & Gaudreau, Montréal; James Mabbutt, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Gordon E. Pilkey, Winnipeg.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Gordon F. Gregory, Fredericton.

Procureurs de l'intervenant Forest: Hagues, Nepon & Sharp, Winnipeg.