

Jean-Claude Mahe, Angeline Martel, Paul Dubé and the Association de l'école Georges et Julia Bugnet Appellants

v.

Her Majesty The Queen in right of the province of Alberta Respondent

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario, the Attorney General of Quebec, the Attorney General for New Brunswick, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General for Saskatchewan, the Association canadienne-française de l'Alberta, the Commissioner of Official Languages for Canada, Alliance Québec, Alliance for Language Communities in Quebec, the Association canadienne-française de l'Ontario, the Association française des conseils scolaires de l'Ontario, the Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens, the Quebec Association of Protestant School Boards, the Edmonton Roman Catholic Separate School District No. 7 and the Alberta School Trustees' Association Intervenors

INDEXED AS: MAHE V. ALBERTA

File No.: 20590.

1989: June 14; 1990: March 15.

Present: Dickson C.J. and Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and Cory JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

Constitutional law — Charter of Rights — Minority language educational rights — Whether the rights which s. 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms mandates, depending upon the number of students, include a right to "management and control" over the minority language facilities and instruction — If so, whether the number of students in the Edmonton area sufficient to invoke this right — Meaning of the phrase "management and control".

Jean-Claude Mahe, Angeline Martel, Paul Dubé et l'Association de l'école Georges et Julia Bugnet Appelants

a c.

Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Alberta Intimée

b et

Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général du Manitoba, le procureur général de la Saskatchewan, l'Association canadienne-française de l'Alberta, le Commissaire aux langues officielles du Canada, Alliance Québec, Alliance pour les communautés linguistiques au Québec, l'Association canadienne-française de l'Ontario, l'Association française des conseils scolaires de l'Ontario, l'Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens, l'Association des commissions scolaires protestantes du Québec, l'Edmonton Roman Catholic Separate School District No. 7 et l'Alberta School Trustees' Association Intervenants

RÉPERTORIÉ: MAHE C. ALBERTA

N° du greffe: 20590.

g 1989: 14 juin; 1990: 15 mars.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Cory.

h EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit à l'instruction dans la langue de la minorité — Les droits conférés par l'art. 23 de la Charte canadienne des droits et libertés, en fonction du nombre d'élèves, comprennent-ils un droit de «gestion et contrôle» à l'égard des établissements de la minorité linguistique et de l'instruction dans la langue de cette minorité? — Dans l'affirmative, le nombre d'élèves dans la région d'Edmonton est-il suffisant pour invoquer ce droit? — Sens de l'expression «gestion et contrôle».

Constitutional law — Charter of Rights — Minority language educational rights — Whether the Alberta School Act and the regulations passed thereunder inconsistent with s. 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms — If so, whether such inconsistency justifiable under s. 1 of the Charter — School Act, R.S.A. 1980, c. S-3, ss. 13, 158, 159 — French Language Regulation, Alta. Reg. 490/82.

Constitutional law — Charter of Rights — Preservation of rights respecting certain schools — Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms conferring upon minority language parents in the Edmonton area the rights to management and control over the minority language facilities and instruction — Whether the rights conferred by s. 23 inconsistent with the "right or privilege with respect to separate schools" guaranteed under s. 17 of the Alberta Act — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 23, 29 — Alberta Act, S.C. 1905, c. 3, s. 17 — Constitution Act, 1867, s. 93(1).

The appellants claim that their rights under s. 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* are not satisfied by the existing educational system in Edmonton nor by the legislation under which it operates. In particular, the appellants argue that s. 23 guarantees the right, in Edmonton, to the "management and control" of a minority-language school. At the time of the trial, in the Edmonton area there were approximately 116,800 students enrolled in the public and separate school systems and approximately 2,900 citizens whose first language learned and still understood was French. These citizens had approximately 4,130 children aged from birth to 19 years, of whom 3,750 were between 5 and 19 years of age. In 1984, the Roman Catholic Separate School Board established a Francophone school under the direction of the Edmonton Roman Catholic Separate School District No. 7. By 1985, the enrollment at the school was 242 students from kindergarten to grade 6, with room for more, and 73 students in the grade 7 and 8 immersion program. The appellants brought an action against the province seeking the following declarations: (1) that there is a sufficient number of children of the French linguistic minority in the Edmonton area to warrant publicly-funded French language instruction and facilities pursuant to s. 23 of the *Charter*; (2) that the rights granted pursuant to s. 23 entitle the appellants to have their children educated in facilities which are equivalent to those provided to English speaking children, and to be granted powers equivalent to those granted parents of English speaking children; and (3) that the Alberta *School Act* and the Regulation 490/82

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit à l'instruction dans la langue de la minorité — La School Act de l'Alberta et ses règlements d'application sont-ils incompatibles avec l'art. 23 de la Charte canadienne des droits et libertés? — Dans l'affirmative, cette incompatibilité est-elle justifiable aux termes de l'article premier de la Charte? — School Act, R.S.A. 1980, ch. S-3, art. 13, 158, 159 — French Language Regulation, Alta. Reg. 490/82.

b Droit constitutionnel — Charte des droits — Maintien des droits relatifs à certaines écoles — L'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés confère aux parents appartenant à la minorité linguistique à Edmonton des droits de gestion et de contrôle à l'égard de leurs établissements et de l'instruction dans leur langue — Les droits conférés par l'art. 23 sont-ils incompatibles avec le «droit ou privilège en matière d'écoles séparées» garanti par l'art. 17 de la Loi sur l'Alberta — Charte canadienne des droits et libertés, art. 23, 29 — Loi sur l'Alberta, S.C. 1905, ch. 3, art. 17 — Loi constitutionnelle de 1867, art. 93(1).

Les appellants font valoir que leurs droits prévus à l'art. 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* ne sont respectés ni par le système d'éducation existant actuellement à Edmonton ni par la loi régitant ce système. En particulier, les appellants soutiennent que l'art. 23 garantit à Edmonton le droit à la «gestion» et au «contrôle» d'une école de la minorité linguistique. À l'époque du procès, il y avait dans la région d'Edmonton environ 116 800 élèves inscrits dans les écoles publiques et séparées et approximativement 2 900 citoyens dont la première langue apprise et encore comprise était le français. Ces citoyens avaient environ 4 130 enfants de moins de vingt ans, 3 750 d'entre eux ayant entre 5 et 19 ans. En 1984, le conseil scolaire catholique a établi une école francophone qui relevait de l'Edmonton Roman Catholic Separate School District No. 7. En 1985, cette école comptait 242 élèves allant de la maternelle à la sixième année, et il restait des places. Il y avait en outre 73 élèves qui suivaient le programme d'immersion en 7^e et 8^e années. Les appellants ont intenté à la province une action tendant à l'obtention des déclarations suivantes: (1) qu'il y a dans la région d'Edmonton un nombre suffisant d'enfants de la minorité linguistique franco-phone pour justifier l'instruction en français et des établissements de langue française financés sur les fonds publics, conformément à l'art. 23 de la *Charte*; (2) que l'art. 23 confère aux appellants le droit de faire instruire leurs enfants dans des établissements qui équivalent à ceux fournis aux enfants anglophones et de se voir accorder des pouvoirs équivalents à ceux des parents d'enfants anglophones; et (3) que la *School Act* de

passed thereunder, in so far as they are inconsistent with s. 23, are of no force or effect. Both the Court of Queen's Bench and the Court of Appeal accepted many of the appellants' general arguments but declined to grant the specific declarations which the appellants requested. In this appeal, the appellants seek to determine whether the educational system in the Edmonton area satisfies the demands of s. 23. The main issue is the degree, if any, of "management and control" of a French language school which should be accorded to the minority language parents in Edmonton.

Held: The appeal should be allowed.

Section 23 of the Charter

The general purpose of s. 23 of the *Charter* is to preserve and promote the two official languages of Canada, and their respective cultures, by ensuring that each language flourishes, as far as possible, in provinces where it is not spoken by the majority of the population. The section aims at achieving this goal by granting minority language educational rights to minority language parents throughout Canada. Section 23 is also designed to correct, on a national scale, the progressive erosion of minority official language groups and to give effect to the concept of the 'equal partnership' of the two official language groups in the context of education. In order to fulfil the purpose of s. 23, the section should be viewed as providing a general right to minority language instruction with paras. (a) and (b) of subs. (3) qualifying this general right. Section 23 encompasses a "sliding scale" of requirements, with subs. (3)(b) indicating the upper level of the range of possible institutional requirements which may be mandated by s. 23 (a government may, however, provide more than the minimum required by s. 23) and the term "instruction" in subs. (3)(a) indicating the lower level. The "sliding scale" approach guarantees whatever type and level of rights and services is appropriate under s. 23 in order to provide minority language instruction for the particular number of students involved.

Where the numbers warrant, s. 23 confers upon minority language parents a right to management and control over the educational facilities in which their children are taught. Such management and control is vital to ensure that their language and culture flourish. The English and the French versions of s. 23(3)(b), read together, support such an interpretation. The measure of management and control required by s. 23 may, in some circumstances and depending on the number of students

l'Alberta et le règlement 490/82 pris sous son régime sont inopérants dans la mesure de leur incompatibilité avec l'art. 23. La Cour du Banc de la Reine et la Cour d'appel ont toutes les deux retenu un bon nombre des arguments généraux des appellants, mais leur ont refusé les déclarations précises qu'ils avaient demandées. Dans ce pourvoi, les appellants cherchent à déterminer si le système d'éducation de la région d'Edmonton satisfait aux exigences de l'art. 23. La principale question en litige est le niveau de «gestion et de contrôle» à l'égard d'une école de langue française qui devrait être accordé aux parents appartenant à la minorité linguistique à Edmonton.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

L'article 23 de la Charte

L'objet général de l'art. 23 de la *Charte* est de maintenir les deux langues officielles du Canada et les cultures qu'elles représentent, et à favoriser l'épanouissement de chacune de ces langues, dans la mesure du possible, dans les provinces où elle n'est pas parlée par la majorité. L'article cherche à atteindre ce but en accordant aux parents appartenant à la minorité linguistique des droits à un enseignement dispensé dans leur langue, partout au Canada. L'article 23 est destiné en outre à remédier, à l'échelle nationale, à l'érosion progressive des minorités parlant l'une ou l'autre langue officielle et à appliquer la notion de «partenaires égaux» des deux groupes linguistiques officiels dans le domaine de l'éducation. Pour assurer la réalisation de son objet, on doit considérer l'art. 23 comme attributif d'un droit général à l'instruction dans la langue de la minorité, droit auquel les al. a) et b) du par. (3) apportent des précisions. L'article 23 établit une exigence «variable», l'al. (3)b) indiquant le niveau supérieur de la gamme des exigences institutionnelles possibles posées par l'art. 23 (un gouvernement peut toutefois fournir davantage que le minimum requis par l'art. 23), et le mot «instruction» à l'al. (3)a) en indiquant le niveau inférieur. La méthode du «critère variable» garantit le type et le niveau de droits et de services qui sont appropriés en vertu de l'art. 23 pour assurer l'instruction dans la langue de la minorité au nombre d'élèves en question.

Lorsque le nombre le justifie, l'art. 23 confère aux parents appartenant à la minorité linguistique un droit de gestion et de contrôle à l'égard des établissements d'enseignement où leurs enfants se font instruire. Cette gestion et ce contrôle sont vitaux pour assurer l'épanouissement de leur langue et de leur culture. Prises ensemble, les versions anglaise et française de l'al. 23(3)b) justifient une telle interprétation. Le degré de gestion et de contrôle exigé par l'art. 23 peut, dans

to be served, warrant an independent school board. An independent school board, however, is not necessarily the best means of fulfilling the purpose of s. 23. What is essential to satisfy that purpose is that the minority language group have control over those aspects of education which pertain to or have an effect upon their language and culture. So, where the number of s. 23 students does not warrant granting an independent school board (the maximum level of management and control), but is significant enough to warrant moving towards the upper level of the sliding scale, it may be sufficient to require linguistic minority representation on an existing school board. In this latter case: (1) the representation of the linguistic minority on local boards or other public authorities which administer minority language instruction or facilities should be guaranteed; (2) the number of minority language representatives on the board should be, at a minimum, proportional to the number of minority language students in the school district, i.e. the number of minority language students for whom the board is responsible; (3) the minority language representatives should have exclusive authority to make decisions relating to the minority language instruction and facilities, including: (a) expenditures of funds provided for such instruction and facilities; (b) appointment and direction of those responsible for the administration of such instruction and facilities; (c) establishment of programs of instruction; (d) recruitment and assignment of teachers and other personnel; and (e) the making of agreements for education and services for minority language pupils.

Where the above degree of management is warranted, the quality of education provided to the minority language group should in principle be on a basis of reasonable equality with the majority, although it need not be identical, and public funding adequate for this purpose must be provided. The persons who will exercise the measure of management and control are minority language parents or persons such parents designate as their representatives. Finally, other degrees of management and control may be required in situations where the numbers do not justify granting linguistic minority representation on an existing school board. What is required in any case will turn on what the "numbers warrant". The relevant figure for s. 23 purposes is the number of persons who will eventually take advantage of the contemplated program or facility. Two factors

certaines circonstances et selon le nombre d'élèves en question, justifier l'existence d'un conseil scolaire indépendant. Toutefois, la création d'un conseil scolaire indépendant n'est pas nécessairement le meilleur moyen d'atteindre l'objectif de l'art. 23. Ce qui est essentiel pour sa réalisation, c'est que le groupe linguistique minoritaire ait un contrôle sur les aspects de l'éducation qui concernent ou qui touchent sa langue et sa culture. Donc, lorsque le nombre d'élèves visés par l'art. 23 ne justifie pas la création d'un conseil scolaire indépendant (le niveau maximum de gestion et de contrôle), mais qu'il est suffisamment important pour justifier un déplacement vers le niveau supérieur du critère variable, ce nombre peut être suffisant pour nécessiter la représentation de la minorité linguistique au sein d'un conseil scolaire existant. Dans ce dernier cas, (1) la représentation de la minorité linguistique au sein des conseils locaux ou des autres pouvoirs publics qui administrent l'instruction dans la langue de la minorité ou les établissements où elle est dispensée, devrait être garantie; (2) le nombre de représentants de la minorité linguistique au sein du conseil devrait être au moins proportionnel au nombre d'élèves de la minorité linguistique dans le district scolaire, c.-à-d. au nombre d'élèves de la minorité linguistique qui relèvent du conseil; (3) les représentants de la minorité linguistique devraient avoir le pouvoir exclusif de prendre des décisions concernant l'instruction dans sa langue et les établissements où elle est dispensée, notamment: a) les dépenses de fonds prévus pour cette instruction et ces établissements; b) la nomination et la direction des personnes chargées de l'administration de cette instruction et de ces établissements; c) l'établissement de programmes scolaires; d) le recrutement et l'affectation du personnel, notamment des professeurs; et e) la conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés aux élèves de la minorité linguistique.

Lorsque le degré susmentionné de gestion est justifié, la qualité de l'enseignement dispensé à la minorité linguistique devrait en principe être, dans une mesure raisonnable, égale à celle de l'enseignement donné à la majorité, sans avoir à être identique, et des fonds publics adéquats à cette fin doivent être fournis. Les personnes qui exerceront le pouvoir de gestion et de contrôle sont des parents appartenant à la minorité linguistique ou des personnes désignées par ces parents comme leurs représentants. Finalement, d'autres degrés de gestion et de contrôle peuvent être nécessaires dans des situations où le nombre ne justifie pas que soit accordée à la minorité linguistique une représentation au sein d'un conseil scolaire existant. Ce qui est requis dans chaque cas dépendra de ce que le «nombre justifie». Le chiffre pertinent aux fins de l'art. 23 est le nombre de personnes qui se

should be taken into account in determining what s. 23 demands: (1) the services appropriate, in pedagogical terms, for the number of students involved; and (2) the cost of the contemplated services.

There is a sufficient number of s. 23 students in the Edmonton area to justify, in both pedagogical and financial terms, the creation of an independent school, such as the one presently existing as well as providing for a continuing course of primary and secondary schooling. The number of students likely to attend Francophone schools in Edmonton, however, insufficient to mandate under s. 23 the establishment of an independent Franco-phone school board. Accordingly, the minority language parents should enjoy the right to representation on the separate school board and the degree of management and control as specified above. As these rights are not provided at the present time, the province must enact legislation (and regulations, if necessary) that in all respects is consistent with the provisions of s. 23 of the *Charter*.

Section 29 of the Charter and Section 17 of the Alberta Act

The rights to management and control conferred by s. 23 of the *Charter* upon minority language parents do not infringe a "right or privilege with respect to separate schools" as guaranteed under s. 17 of the *Alberta Act*. The powers of management and control accorded minority language groups do not affect any rights in respect of the denominational aspects of education or related non-denominational aspects. Rather, the transfer of the powers in respect of management and control amounts only to the regulation of a non-denominational aspect of education, namely, the language of instruction.

School Act and Regulation 490/82

Sections 13, 158 and 159 of the *School Act* do not prevent authorities from acting in accordance with the *Charter*, but neither do they guarantee that such compliance will occur. A declaration of invalidity, however, would not help appellants' position. First, if the legislation is invalidated, the public authorities in Alberta would presumably be temporarily precluded from exercising their powers so as to change the existing system in order to comply with s. 23. Second, the real obstacle to the realization of appellants' rights is not the existing legislation but the inaction of the public authorities. To

prévaudront finalement du programme ou de l'établissement envisagés. Deux facteurs doivent être pris en considération pour déterminer les exigences de l'art. 23: (1) les services appropriés en termes pédagogiques, compte tenu du nombre d'élèves visés et (2) le coût des services envisagés.

Il y a dans la région d'Edmonton un nombre suffisant d'élèves visés par l'art. 23 pour justifier, aussi bien sur le plan pédagogique que sur le plan financier, la création d'une école indépendante comme celle qui existe actuellement, ainsi que la fourniture d'un programme permanent d'instruction aux niveaux primaire et secondaire. Le nombre d'élèves qui fréquenteront vraisemblablement les écoles francophones à Edmonton n'est pas suffisant toutefois pour justifier la création d'un conseil scolaire francophone indépendant en vertu de l'art. 23. Par conséquent, les parents appartenant à la minorité linguistique devraient avoir le droit d'être représentés au conseil des écoles séparées et avoir le degré de gestion et de contrôle mentionné précédemment. Comme ces droits ne sont pas accordés actuellement, la province doit adopter des mesures législatives (et des règlements, si nécessaire) qui soient à tous égards conformes aux dispositions de l'art. 23 de la *Charte*.

e L'article 29 de la Charte et l'art. 17 de la Loi sur l'Alberta

Les droits de gestion et de contrôle conférés par l'art. 23 de la *Charte* aux parents appartenant à la minorité linguistique ne constituent pas une violation d'un «droit ou privilège [...] en matière d'écoles séparées» garanti à l'art. 17 de la *Loi sur l'Alberta*. Les pouvoirs de gestion et de contrôle accordés à la minorité linguistique n'ont aucune incidence sur les droits relatifs aux aspects confessionnels de l'instruction ou les aspects non confessionnels connexes. Au contraire, le transfert des pouvoirs relatifs à la gestion et au contrôle consiste simplement en la réglementation d'un aspect non confessionnel de l'instruction, savoir, la langue de l'enseignement.

f La School Act et le règlement 490/82

Les articles 13, 158 et 159 de la *School Act* n'empêchent pas les autorités d'agir conformément à la *Charte*, mais elles ne garantissent pas non plus que celle-ci sera respectée. Cependant, une déclaration d'invalidité n'améliorerait pas la situation des appellants. Premièrement, si la loi devait être invalidée, on peut présumer que les autorités publiques de l'Alberta seraient temporairement empêchées d'exercer leurs pouvoirs de façon à modifier le système en place pour le rendre conforme aux exigences de l'art. 23. Deuxièmement, le véritable obstacle à l'exercice des droits des appellants n'est pas la

date, the legislature of Alberta has failed to discharge its s. 23 obligation. It should delay no longer in putting into place the appropriate minority language education scheme.

Regulation 490/82, which mandates that a minimum of approximately 20 per cent of class time be spent on English language education, may impede the achievement of the purpose of s. 23. The appellants' rights under s. 23 include a general right for their children to be instructed entirely in the French language. Although a certain amount of mandatory English language instruction may be a reasonable limitation on s. 23, the respondent has not proven that a full 300 minutes a week of English instruction is necessary in Francophone schools. The Regulation, therefore, is not saved by s. 1 of the *Charter*.

Cases Cited

Referred to: *Reference Re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 10 D.L.R. (4th) 491; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *Attorney General of Quebec v. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 S.C.R. 66; *Lavoie v. Nova Scotia (Attorney General)* (1989), 91 N.S.R. (2d) 184; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549; *Reference Re Bill 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148; *Commission des Écoles Fransaskoises v. Saskatchewan* (1988), 48 D.L.R. (4th) 315; *Reference Re Minority Language Educational Rights (P.E.I.)* (1988), 69 Nfld. & P.E.I.R. 236; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Greater Montreal Protestant School Board v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 377; *Brophy v. Attorney-General of Manitoba*, [1895] A.C. 202; *Ottawa Roman Catholic Separate Schools Trustees v. Mackell*, [1917] A.C. 62; *Ottawa Roman Catholic Separate Schools Trustees v. Quebec Bank*, [1920] A.C. 230; *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234.

Statutes and Regulations Cited

Alberta Act, S.C. 1905, c. 3 [reprinted in R.S.C., 1985, App. II, No. 20], s. 17.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 15, 23, 24(1), 27, 29.
Constitution Act, 1867, s. 93(1).
Constitution Act, 1982, s. 52.
French Language Regulation, Alta. Reg. 490/82.
School Act, R.S.A. 1980, c. S-3, ss. 13, 158, 159.

loi existante, mais l'inaction des autorités publiques. Jusqu'à maintenant, la législature de l'Alberta a négligé de remplir l'obligation que lui impose l'art. 23. Elle ne doit plus tarder à mettre en place un système approprié d'enseignement dans la langue de la minorité.

a Le règlement 490/82, qui exige qu'environ 20 pour 100 des heures de cours au moins soient consacrées à l'enseignement en langue anglaise, peut faire obstacle à la réalisation de l'objet de l'art. 23. Les droits conférés b aux appellants par l'art. 23 comprennent le droit général de faire instruire leurs enfants entièrement en français. Bien qu'une certaine quantité d'enseignement obligatoire en anglais puisse constituer une limite raisonnable imposée à l'art. 23, l'intimée n'a pas prouvé qu'il est nécessaire de dispenser chaque semaine dans les écoles francophones 300 minutes d'enseignement en anglais. Cela étant, le règlement n'est pas sauvagardé par l'article premier de la *Charte*.

d Jurisprudence

e **Arrêts mentionnés:** *Reference Re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 10 D.L.R. (4th) 491; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Procureur général du Québec c. Québec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66; *Lavoie v. Nova Scotia (Attorney General)* (1989), 91 N.S.R. (2d) 184; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549; *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148; *Commission des Écoles Fransaskoises v. Saskatchewan* (1988), 48 D.L.R. (4th) 315; *Reference Re Minority Language Educational Rights (P.E.I.)* (1988), 69 Nfld. & P.E.I.R. 236; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Grand Montréal, Commission des écoles protestantes c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 377; *Brophy v. Attorney-General of Manitoba*, [1895] A.C. 202; *Ottawa Roman Catholic Separate Schools Trustees v. Mackell*, [1917] A.C. 62; *Ottawa Roman Catholic Separate Schools Trustees v. Quebec Bank*, [1920] A.C. 230; *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234.

i Lois et règlements cités

j *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 15, 23, 24(1), 27, 29.
French Language Regulation, Alta. Reg. 490/82.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 93(1).
Loi constitutionnelle de 1982, art. 52.
Loi sur l'Alberta, S.C. 1905, ch. 3 [réimprimé dans L.R.C. (1985), app. II, n° 20], art. 17.
School Act, R.S.A. 1980, ch. S-3, art. 13, 158, 159.

School Act, S.A. 1988, c. S-3.1, ss. 4, 5, 6.
Societies Act, R.S.A. 1980, c. S-18.

Authors Cited

Canada. Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, Book II. Ottawa: Queen's Printer, 1968.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1987), 54 Alta. L.R. (2d) 212, 80 A.R. 161, 42 D.L.R. (4th) 514, [1987] 6 W.W.R. 331, 33 C.R.R. 207, affirming a judgment of the Alberta Queen's Bench (1985), 39 Alta. L.R. (2d) 215, 64 A.R. 35, 22 D.L.R. (4th) 24, 22 C.R.R. 90. Appeal allowed.

G. Brent Gawne and *Mary T. Moreau*, for the appellants.

J. C. Major and *B. N. Locke*, for the respondent.

E. D. D. Tavender, Q.C., *K. M. Eidsvik* and *Thomas-Louis Fortin*, for the intervenor the Attorney General of Canada.

John Cavarzan, for the intervenor the Attorney General for Ontario.

Jean-Yves Bernard and *Luc Leblanc*, for the intervenor the Attorney General of Quebec.

Gabriel Bourgeois, for the intervenor the Attorney General for New Brunswick.

Donna J. Miller and *Deborah Carlson*, for the intervenor the Attorney General of Manitoba.

Robert G. Richards, for the intervenor the Attorney General for Saskatchewan.

Michel Bastarache and *Martine Richard*, for the intervenor the Association canadienne-française de l'Alberta.

Robert J. Buchan, for the intervenor the Commissioner of Official Languages for Canada.

Stephen A. Scott and *Kathleen Weil*, for the intervenor Alliance Québec.

Paul S. Rouleau, for the intervenors the Association canadienne-française de l'Ontario, the Association française des conseils scolaires de

School Act, S.A. 1988, ch. S-3.1, art. 4, 5, 6.
Societies Act, R.S.A. 1980, ch. S-18.

Doctrine citée

^a Canada. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Livre II. Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1968.

^b POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1987), 54 Alta. L.R. (2d) 212, 80 A.R. 161, 42 D.L.R. (4th) 514, [1987] 6 W.W.R. 331, 33 C.R.R. 207, confirmant un jugement de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta (1985), 39 Alta. L.R. (2d) 215, 64 A.R. 35, 22 D.L.R. (4th) 24, 22 C.R.R. 90. Pourvoi accueilli.

G. Brent Gawne et *Mary T. Moreau*, pour les appellants.

^d *J. C. Major* et *B. N. Locke*, pour l'intimée.

^e *E. D. D. Tavender, c.r.*, *K. M. Eidsvik* et *Thomas-Louis Fortin*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

John Cavarzan, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

^f *Jean-Yves Bernard* et *Luc Leblanc*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Gabriel Bourgeois, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

^g *Donna J. Miller* et *Deborah Carlson*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Robert G. Richards, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

^h *Michel Bastarache* et *Martine Richard*, pour l'intervenante l'Association canadienne-française de l'Alberta.

ⁱ *Robert J. Buchan*, pour l'intervenant le Commissaire aux langues officielles du Canada.

Stephen A. Scott et *Kathleen Weil*, pour l'intervenante Alliance Québec.

^j *Paul S. Rouleau*, pour les intervenantes l'Association canadienne-française de l'Ontario, l'Association française des conseils scolaires de l'Ontario

l'Ontario and the Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens.

Colin K. Irving and *Allan R. Hilton*, for the Quebec Association of Protestant School Boards.

Judith C. Anderson, for the interveners the Edmonton Roman Catholic Separate School District No. 7 and the Alberta School Trustees' Association.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—In this appeal the Court is asked to determine whether the educational system in the city of Edmonton satisfies the demands of s. 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The section reads:

23. (1) Citizens of Canada

(a) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or

(b) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province,

have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province.

(2) Citizens of Canada of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language.

(3) The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province

(a) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and

(b) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that

et l'Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens.

Colin K. Irving et *Allan R. Hilton*, pour l'Association des commissions scolaires protestantes du Québec.

Judith C. Anderson, pour les intervenants l'Edmonton Roman Catholic Separate School District No. 7 et l'Alberta School Trustees' Association.

Version française du jugement de la Cour rendu par

c **LE JUGE EN CHEF**—On demande à la Cour de déterminer dans le présent pourvoi si le système d'éducation de la ville d'Edmonton satisfait aux exigences de l'art. 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, dont voici le texte:

23. (1) Les citoyens canadiens:

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

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province,

ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

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

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

i a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;

j b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des

instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.

Section 23 is one component in Canada's constitutional protection of the official languages. The section is especially important in this regard, however, because of the vital role of education in preserving and encouraging linguistic and cultural vitality. It thus represents a linchpin in this nation's commitment to the values of bilingualism and biculturalism.

The appellants claim that their rights under s. 23 are not satisfied by the existing educational system in Edmonton nor by the legislation under which it operates, resulting in an erosion of their cultural heritage, contrary to the spirit and intent of the *Charter*. In particular, the appellants argue that s. 23 guarantees the right, in Edmonton, to the "management and control" of a minority-language school—that is, to a Francophone school run by a Francophone school board. Our task then is to determine the meaning of s. 23 of the *Charter*.

Constitutional Questions

The following constitutional questions, stated by order of the Court, indicate the range of the issues which this appeal raises:

1. Have the rights of the linguistic minority population in metropolitan Edmonton to minority language educational facilities pursuant to s. 23(3)(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* been infringed or denied?

2. Does the right to minority language instruction and educational facilities pursuant to s. 23(3)(a) and s. 23(3)(b) of the *Charter* include management and control by the minority of:

(a) the instruction?

(b) the educational facilities?

If so, what is the nature and extent of such management and control?

3. (a) Are the *School Act*, R.S.A. 1980, c. S-3, and the regulations passed thereunder inconsistent with or in contravention of s. 23 of the *Charter*?

établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

L'article 23 est une des composantes de la protection constitutionnelle des langues officielles au Canada. Il revêt cependant une importance toute particulière à cet égard en raison du rôle primordial que joue l'instruction dans le maintien et le développement de la vitalité linguistique et culturelle. Cet article constitue en conséquence la clef de voûte de l'engagement du Canada envers le bilinguisme et le biculturalisme.

Les appelants font valoir que leurs droits en vertu de l'art. 23 ne sont respectés ni par le système d'éducation existant actuellement à Edmonton ni par la loi régissant ce système, ce qui entraîne l'érosion de leur patrimoine culturel, contrairement à l'esprit et à l'objet de la *Charte*. En particulier, les appellants soutiennent que l'art. 23 garantit à Edmonton le droit à la «gestion» et au «contrôle» d'une école de la minorité linguistique, c'est-à-dire le droit à une école francophone dirigée par un conseil scolaire francophone. Notre tâche consiste donc à déterminer le sens de l'art. 23 de la *Charte*.

Les questions constitutionnelles

Les questions constitutionnelles suivantes, formulées dans une ordonnance de la Cour, font ressortir la diversité des points que soulève le présent pourvoi:

g. 1. Y a-t-il violation ou négation des droits de la minorité linguistique de la région métropolitaine d'Edmonton à des établissements d'enseignement de la minorité linguistique aux termes de l'al. 23(3)b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

h. 2. Le droit à l'instruction dans la langue de la minorité et à des établissements d'enseignement de la minorité linguistique conformément aux al. 23(3)a) et 23(3)b) de la *Charte* accorde-t-il à la minorité la gestion et le contrôle

i. a) de l'instruction?

b) des établissements d'enseignement?

Dans l'affirmative, quelles sont la nature et la portée de la gestion et du contrôle?

j. 3. a) La *School Act*, R.S.A. 1980, ch. S-3, et ses règlements d'application sont-ils incompatibles avec l'art. 23 de la *Charte* ou contraires à celui-ci?

- (b) If so, is such inconsistency or contravention justified under s. 1 of the *Charter*?
4. Are the rights guaranteed by s. 23 of the *Charter* affected by the provisions of s. 93 of the *Constitution Act, 1867*, s. 29 of the *Charter* and s. 17 of the *Alberta Act*? If so, how?
- ^a b) Dans l'affirmative, est-ce justifié aux termes de l'article premier de la *Charte*?
4. Les dispositions de l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de l'art. 29 de la *Charte* et de l'art. 17 de la *Loi sur l'Alberta* portent-elles atteinte aux droits garantis par l'art. 23 de la *Charte*? Dans l'affirmative, comment?

The Parties and Interveners

The appellants Jean-Claude Mahe and Paul Dubé are parents whose first language learned and still understood is French. The appellant Angeline Martel is a parent who received her primary school instruction in French. All three have school age children, and thus qualify under s. 23(1) of the *Charter* as persons who, subject to certain limitations, "have the right to have their children receive primary and secondary school instruction" in the language of the linguistic minority population of the province—in this case, the French language. They may therefore conveniently be called "s. 23 parents", and their children "s. 23 students". The fourth appellant, the Association de l'école Georges et Julia Bugnet, is an incorporated society whose prime objective is the encouragement of French language education in the province of Alberta.

A number of interveners were granted status in this appeal: the Attorneys General of Canada, Ontario, Québec, New Brunswick, Manitoba, and Saskatchewan; Alliance Québec; the Edmonton Roman Catholic Separate School District No. 7; the Alberta School Trustees' Association; the Association canadienne-française de l'Alberta; the Quebec Association of Protestant School Boards; the Association canadienne-française de l'Ontario; the Association française des conseils scolaires de l'Ontario; the Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens; and, the Commissioner of Official Languages for Canada.

Facts

The appellants were and still are dissatisfied with the provision of French language education in Alberta, particularly in Edmonton. In 1982 they forwarded a proposal to the Minister of Education of Alberta for a new French-language public ele-

Les parties et les intervenants

^b Les appellants Jean-Claude Mahe et Paul Dubé sont des pères dont la première langue apprise et encore comprise est le français. L'appelante Ange-line Martel est une mère qui a reçu son instruction primaire en français. Tous les trois ont des enfants d'âge scolaire et sont en conséquence des personnes qui, suivant le par. 23(1) de la *Charte*, ont, sauf certaines restrictions, «le droit d[e] faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire» dans la langue de la minorité linguistique de la province, en l'occurrence le français. On peut donc, par souci de simplicité, les appeler des «parents visés par l'art. 23» et leurs enfants des «élèves visés par l'art. 23». La quatrième appelante, l'Association de l'école Georges et Julia Bugnet, est une personne morale ayant principalement pour but de favoriser l'enseignement en français dans la province de l'Alberta.

^f Les procureurs généraux du Canada, de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de la Saskatchewan, Alliance Québec, l'Edmonton Roman Catholic Separate School District No. 7, l'Alberta School Trustees' Association, l'Association canadienne-française de l'Alberta, l'Association des commissions scolaires protestantes du Québec, l'Association canadienne-française de l'Ontario, l'Association française des conseils scolaires de l'Ontario, l'Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens ainsi que le Commissaire aux langues officielles du Canada ont tous reçu l'autorisation d'intervenir dans le présent pourvoi.

Les faits

ⁱ Les appellants étaient et sont encore insatisfaits de l'instruction en français fournie en Alberta, particulièrement à Edmonton. En 1982, ils ont fait tenir au ministre de l'Éducation de l'Alberta une proposition prévoyant la création à Edmonton

mentary school in Edmonton, which would have the following features: (1) it would instruct Francophone children exclusively in the French language and in a totally "French" environment; (2) it would be administered by a Committee of Parents under the structure of an autonomous French School Board; and (3) it would have a programme reflecting the French linguistic culture.

The appellants were advised that it was a policy of the province, acting through the Department of Education, to not create any French school jurisdictions. The appellants were encouraged to take their proposal to either the Edmonton Roman Catholic Separate School Board or to the Edmonton Public School Board. The appellants did this, but both Boards rejected their proposal. The Roman Catholic Separate School Board did decide to conduct a study with respect to whether the needs of Francophone students in Edmonton were being met. As a result of that study, in June of 1983 the Roman Catholic Separate School Board directed that a Francophone school, École Maurice Lavallée, be established in September of 1984 under the direction of the Edmonton Roman Catholic Separate School District No. 7.

The evidence relating to the chronology of the development of École Maurice Lavallée is somewhat sketchy. It appears that prior to September 1984, École Maurice Lavallée had been a French immersion school. After that date it continued to offer an immersion programme in grades 7 and 8, but from kindergarten to grade 6 it became a "French only" school, with admission restricted to students of parents who qualified under s. 23 of the *Charter*. Evidence was presented that as of September 1985, the Roman Catholic Separate School Board District No. 7 intended to commence a Junior High programme at the school and to move its immersion course out of Maurice Lavallée over a two-year period. After this transition period the school would be comprised entirely of "s. 23 students". At about the same time, the Roman Catholic Board also adopted a motion that they would promote and pursue the establishment of a grade 9 to 12 Francophone programme at a school named École J.H. Picard. It appears that as

d'une nouvelle école primaire publique de langue française qui: (1) instruirait les enfants francophones exclusivement en français et dans une ambiance totalement «française», (2) serait administrée par un comité de parents sous l'égide d'un conseil scolaire français autonome, et (3) aurait un programme reflétant la culture linguistique française.

^b On a fait savoir aux appellants que la province, représentée par le ministère de l'Éducation, avait pour politique de ne pas créer de districts scolaires français. On a encouragé les parents à soumettre leur proposition à l'Edmonton Roman Catholic Separate School Board ou à l'Edmonton Public School Board. C'est ce que les appellants ont fait, mais leur proposition a été rejetée par les deux conseils. Le Roman Catholic Separate School Board a néanmoins décidé d'entreprendre une étude visant à déterminer si on répondait aux besoins des élèves francophones d'Edmonton. Par suite de cette étude, le Roman Catholic Separate School Board a ordonné en juin 1983 que soit établie en septembre 1984 une école francophone, l'École Maurice-Lavallée, qui relèverait de l'Edmonton Roman Catholic Separate School District No. 7.

^f La preuve relative à la chronologie de l'établissement de l'École Maurice-Lavallée est assez sommaire. Il semble qu'avant septembre 1984, l'École Maurice-Lavallée était une école d'immersion française. Par la suite, elle a continué à offrir un programme d'immersion aux élèves des septième et huitième années, mais elle est devenue, de la classe maternelle à la sixième année, une école «exclusivement française», à laquelle n'étaient admis que les élèves dont les parents satisfaisaient aux exigences de l'art. 23 de la *Charte*. D'après la preuve, le Roman Catholic Separate School Board District No. 7 avait l'intention d'y instituer un programme intermédiaire en septembre 1985 et d'en déménager le programme d'immersion sur une période de deux ans. Après cette période de transition, l'école serait composée entièrement d'«élèves visés par l'art. 23». Vers la même époque, le conseil scolaire catholique a adopté une motion suivant laquelle il favoriserait et poursuivrait l'établissement d'un programme français de la neuvième à la douzième

of the date of the hearing before the Court of Appeal, the Roman Catholic Board had in fact established a Francophone high school at École J.H. Picard, although details of the operation of this school have not been provided to us.

At École Maurice Lavallée, French is the language of instruction and administration, the personnel are all Francophone, and the stated aim of the school is "to primarily reflect the cultural heritage of the French linguistic minority in Alberta." The government emphasized in its argument that the school is not a French immersion school. The respondent also pointed out that non-residents are granted admission to the school if they qualify under s. 23 of the *Charter* and that the school has a Parent Advisory Committee which is incorporated pursuant to the *Societies Act*, R.S.A. 1980, c. S-18, and which acts as an advisory body to the Board of Trustees.

As a result of the failure of the government to accede to all of their requests, the appellants commenced the action which has culminated in the present appeal. They began the action in October 1983, before the opening of École Maurice Lavallée, but it is clear from the appellants' arguments that they were not and are not satisfied with the system under which École Maurice Lavallée operates. In their statement of claim, the appellants requested that the court make a variety of declarations pursuant to s. 24(1) of the *Charter* and s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. Because of their number and the detail of these declarations, it will be helpful to reproduce them verbatim. The appellants asked for declarations stating:

- (a) ... that in the metropolitan area of the City of Edmonton there are sufficient numbers of children whose parents are Canadian citizens and whose first language learned and still understood is that of the French minority language in Alberta, and whose parents have received their primary school instruction in Canada in the French language and who reside in Alberta, to warrant out of public funds the provision to their children of French minority language instruction and the right to receive that instruction in French minority lan-

année à l'École J.-H.-Picard. À la date de l'audience devant la Cour d'appel, le conseil scolaire catholique avait effectivement établi une école secondaire francophone à l'École J.-H.-Picard, a quoiqu'on ne nous ait pas fourni de détails concernant le fonctionnement de cette école.

À l'École Maurice-Lavallée, le français est la langue de l'instruction et de l'administration, et b tout le personnel est francophone. De plus, le but énoncé de l'école est [TRADUCTION] « principalement de refléter le patrimoine culturel de la minorité francophone en Alberta ». Le gouvernement a souligné dans son argumentation qu'il ne s'agit pas d'une école d'immersion française. L'intimée a fait remarquer en outre que les non-résidents qui répondent aux exigences de l'art. 23 de la *Charte* sont admis à cette école et que celle-ci est dotée d'un comité consultatif de parents qui a été constitué en personne morale en vertu de la *Societies Act*, R.S.A. 1980, ch. S-18, et qui remplit une fonction consultative auprès du conseil scolaire.

e Comme le gouvernement n'a pas accédé à toutes leurs demandes, les appellants ont engagé l'action qui a abouti au présent pourvoi. Cette action a été intentée en octobre 1983, avant l'ouverture de l'École Maurice-Lavallée, mais il se dégage nettement des arguments des appellants qu'ils étaient, et sont toujours, insatisfaits du régime sous lequel fonctionne cette école. Dans leur déclaration, les appellants demandent plusieurs jugements déclaratoires fondés sur le par. 24(1) de la *Charte* et l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Puisque les déclarations sollicitées sont nombreuses et détaillées, il est utile de les reproduire textuellement. Les appellants demandent un jugement déclarant:

h

[TRADUCTION]

- i a) ... qu'il y a dans la région métropolitaine d'Edmonton un nombre suffisant d'enfants dont les parents sont des citoyens canadiens dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone de l'Alberta, et d'enfants dont les parents ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français au Canada et résident en Alberta, pour que soit justifiée à l'endroit de ces enfants la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité francophone et le droit de recevoir cette instruction dans des

guage facilities in the Province of Alberta, pursuant to section 23 of the *Charter*;

(b) . . . that the rights granted pursuant to section 23 of the *Charter* entitle the plaintiffs to be granted equivalent powers, rights, and duties as those granted to parents of English speaking children in the Province of Alberta and further, and without restricting the generality of the foregoing:

(i) the right to have their children educated in a homogenous French language program lending 100% of the time spent in class to instruction in the French language;

(ii) the power to establish school jurisdictions to administer French language educational facilities;

(iii) the power to collect taxes and otherwise provide revenue for the operation of French language educational facilities;

(iv) the power to hire and fire teachers, and implement curriculum within French language educational facilities;

(v) the power to elect school trustees and hire administrative personnel to supervise the operation of school jurisdictions containing French language educational facilities;

(c) . . . that the rights granted pursuant to section 23 of the *Charter* entitle the plaintiffs to be granted the right to have their children educated in facilities which are equivalent to those provided to English speaking children in the province of Alberta.

(d) . . . that *The School Act*, its seven amendments and regulations thereto, insofar as they are inconsistent with section 23 of the *Charter*, are of no force or effect. [Emphasis added.]

The statement of defence merely stated two propositions regarding the scope of s. 23 of the *Charter*. First, that the right to minority language instruction out of public funds arises only where warranted by a sufficient number of "s. 23 students" in an existing school district or division. Second, that there is a further right to receive such instruction in minority language educational facilities provided out of public funds, but only in those school districts or divisions where the number of "s. 23 students"—a number higher than that required for minority language instruction alone—so warrants. The respondent neither admitted nor

établissements de la minorité francophone dans la province de l'Alberta, conformément à l'article 23 de la *Charte*;

b) . . . que l'article 23 de la *Charte* confère aux demandeurs les mêmes pouvoirs, droits et obligations qu'aux parents d'enfants anglophones dans la province de l'Alberta et que, en outre, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, ils ont:

i) le droit de faire instruire leurs enfants dans un programme homogène en langue française dans le cadre duquel la totalité des cours sont dispensés en français;

ii) le pouvoir d'établir des districts scolaires pour l'administration des établissements d'enseignement de langue française;

iii) le pouvoir de lever des impôts et de voir de toute autre manière au financement des établissements d'enseignement de langue française;

iv) le pouvoir d'embaucher et de licencier les enseignants et de mettre en œuvre le programme d'études dans les établissements d'enseignement de langue française;

v) le pouvoir d'élire des conseillers scolaires et d'engager du personnel administratif pour la surveillance du fonctionnement de districts scolaires où se trouvent des établissements d'enseignement de langue française;

c) . . . que l'article 23 de la *Charte* confère aux demandeurs le droit de faire instruire leurs enfants dans des établissements qui équivalent à ceux fournis aux enfants anglophones dans la province de l'Alberta;

d) . . . que *The School Act*, les sept modifications qui y ont été apportées et ses règlements d'application sont inopérants dans la mesure de leur incompatibilité avec l'article 23 de la *Charte*. [Je souligne.]

La défense se borne à l'énoncé de deux propositions concernant la portée de l'art. 23 de la *Charte*. La première est que le droit à l'instruction, financée sur les fonds publics, dans la langue de la minorité n'existe que lorsque cela est justifié par un nombre suffisant d'"élèves visés par l'art. 23" dans un district ou une subdivision scolaire existant déjà. La seconde est qu'il existe en outre un droit de recevoir cette instruction dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics, mais seulement dans les districts ou subdivisions scolaires où le nombre d'"élèves visés par l'art. 23"—un nombre plus élevé

denied that there was a sufficient number of "s. 23 students" to trigger either of these rights in any school district or division within the province of Alberta.

At the heart of this appeal is the claim of the appellants that the term "minority language educational facilities" referred to in s. 23(3)(b) includes administration by distinct school boards. The respondent takes the position that the word "facilities" means a school building. The respondent submits that the rights of the Francophone minority in metropolitan Edmonton have not been denied because those rights are being met with current Francophone educational facilities.

Judgments of the Alberta Courts

Court of Queen's Bench

Purvis J. accepted many of the appellants' general arguments and granted them some declaratory relief: (1985), 22 D.L.R. (4th) 24. However, he declined to grant the specific declarations which the appellants sought. In respect of the central issues of (a) the content of the s. 23 rights, and (b) whether the number of French language students in Edmonton warranted granting such rights, Purvis J. held, first, that s. 23 bestows "a degree of exclusive management and control over provision and administration of minority language schools" and, second, that "there is a sufficient number of children of the French linguistic minority" in Edmonton to warrant granting such rights. In his formal judgment he stated that the degree of exclusive management and control required by s. 23 extends to making decisions pertaining to minority language instruction, including:

- (a) expenditures of funds provided for such instruction and facilities;
- (b) appointment and direction of those responsible for the administration of such instruction and facilities;

que celui requis aux seules fins de l'instruction dans la langue de la minorité—le justifie. L'intimée n'a ni reconnu ni nié qu'il y avait dans quelque district ou subdivision scolaire que ce soit

- a dans la province de l'Alberta un nombre suffisant d'élèves visés par l'art. 23 pour faire naître l'un ou l'autre de ces droits.

Au cœur du présent pourvoi est l'assertion des b appellants que l'expression «établissements d'enseignement de la minorité linguistique» employée à l'al. 23(3)b comprend l'administration par des conseils scolaires distincts. L'intimée pour sa part prétend que le mot «établissements» signifie bâtiments scolaires. Selon l'intimée, la minorité francophone de la communauté urbaine d'Edmonton n'a pas été lésée dans ses droits puisque ses droits sont respectés par les établissements d'enseignement francophones actuels.

Les jugements des tribunaux de l'Alberta

Cour du Banc de la Reine

Le juge Purvis a retenu un bon nombre des e arguments généraux des appellants et a fait en leur faveur certaines déclarations: (1985), 22 D.L.R. (4th) 24. Il leur a toutefois refusé les déclarations précises qu'ils avaient sollicitées. Sur les questions f principales a) du contenu des droits garantis par l'art. 23, et b) de la justification par le nombre d'élèves francophones à Edmonton de l'attribution de ces droits, le juge Purvis a statué d'abord que l'art. 23 confère [TRADUCTION] «un certain degré g de gestion et de contrôle exclusifs à l'égard de la création et de l'administration d'établissements i d'enseignement de langue française» et ensuite qu' [TRADUCTION] «il y a un nombre suffisant d'enfants de la minorité francophone» à Edmonton h pour justifier que ces droits leur soient accordés. Dans son jugement formel, il déclare que le degré de gestion et de contrôle exclusifs exigé par l'art. 23 comporte la prise de décisions relatives à l'instruction dans la langue de la minorité et, notamment, en ce qui concerne:

[TRADUCTION]

- a) les dépenses de fonds prévus pour cette instruction et ces établissements;
- b) la nomination et la direction des personnes chargées de l'administration de cette instruction et de ces établissements;

- (c) establishment of programs of instruction;
- (d) recruitment and assignment of teachers and other personnel; and
- (e) making of agreements for education and services for minority language pupils;

In his reasons for judgment, Purvis J. also stated that he approved of the Ontario Court of Appeal's judgment in *Reference Re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 10 D.L.R. (4th) 491, and he noted that the Ontario court had "stated that the necessary degree of control and management might be accomplished if *minority representation was guaranteed on local boards or authorities.*" (Emphasis in original.)

Purvis J. held that his interpretation of s. 23 did not lead to a conflict with the rights of denominational school boards, as guaranteed by s. 17 of the *Alberta Act*, S.C. 1905, c. 3 (which section replaces, in the case of Alberta, s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867*, the provision guaranteeing the rights of denominational schools) and protected by s. 29 of the *Charter*. He stated that the powers of denominational schools which would be affected by s. 23 were not powers "in respect of denominational schools" and, therefore, the constitutional rights of denominational schools did not conflict with s. 23 of the *Charter*.

With respect to the request for a declaration that Francophone students should enjoy equivalent educational facilities to those enjoyed by English students, Purvis J. stated (at p. 49):

The practicalities imposed by what I have referred to as the two numbers tests [the test for French language instruction and the test for French language facilities] may from time to time result in a minority student, French or English, receiving education in the minority language in facilities which are more or less advantageous than those enjoyed by the majority.

In response to the appellants' demand for a declaration that they possess equivalent powers to those enjoyed by English parents, including those powers with respect to taxing, establishing juris-

- a) l'établissement de programmes scolaires;
- b) le recrutement et l'affectation du personnel, notamment des professeurs; et
- c) la conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés aux élèves de la minorité linguistique;

Dans les motifs de son jugement, le juge Purvis a en outre exprimé son approbation de l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Reference Re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 10 D.L.R. (4th) 491, et il a fait observer que la cour ontarienne avait [TRADUCTION] «affirmé que le niveau requis de contrôle et de gestion pourrait être atteint si *la représentation de la minorité était garantie au sein des conseils locaux.*» (En italique dans l'original.)

d) Le juge Purvis a conclu que son interprétation de l'art. 23 n'entrait pas en conflit avec les droits des conseils scolaires confessionnels, garantis par l'art. 17 de la *Loi sur l'Alberta*, S.C. 1905, ch. 3 (cet article, dans le cas de l'Alberta, remplace le par. 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui garantit les droits des écoles confessionnelles) et protégés par l'art. 29 de la *Charte*. Il a ajouté que les pouvoirs des écoles confessionnelles qui seraient touchés par l'art. 23 n'étaient pas des pouvoirs «concernant les écoles confessionnelles», de sorte que les droits constitutionnels relatifs à celles-ci étaient compatibles avec l'art. 23 de la *Charte*.

e) En ce qui concerne la demande d'une déclaration que les élèves francophones devraient disposer d'établissements d'enseignement comparables à ceux des élèves anglophones, le juge Purvis a dit (à la p. 49):

f) [TRADUCTION] Sur le plan pratique, les deux critères que j'appelle numériques [le critère pour l'instruction en français et le critère pour les établissements destinés aux francophones] peuvent parfois avoir pour conséquence qu'un élève de la minorité francophone ou anglophone recevra l'enseignement dans la langue de la minorité dans des établissements plus ou moins avantageux que ceux dont jouit la majorité.

j) Répondant à la demande d'une déclaration portant que les appellants détiennent les mêmes pouvoirs que ceux des parents anglophones, notamment les pouvoirs en matière d'imposition, de

dictions, electing school trustees, and implementing curriculum, Purvis J. held that s. 23 "does not entitle the plaintiffs to be granted the extensive power and authority they seek" (p. 49). He held that the rights granted under s. 23 are limited to those which he described in his order (quoted above) and, importantly, he added that "these rights have been recognized in timely fashion by the Edmonton Roman Catholic School Division No. 7" (p. 50). As noted by the Court of Appeal, this last finding is not easy to understand in light of Purvis J.'s interpretation of s. 23 and his description of the operation of École Maurice Lavallée. The appellants did not possess the powers which, it appears, they ought to have possessed according to the terms of Purvis J.'s order.

As noted, the appellants also alleged in their statement of claim that certain provisions of the Alberta *School Act*, R.S.A. 1980, c. S-3, were in conflict with s. 23 of the *Charter*. Purvis J. made a general statement to the effect that the *School Act* is in conflict with the *Charter* to the extent that it does not recognize s. 23 rights, but he did not invalidate any of the sections of the Act. This holding appeared to be based on the fact that the impugned sections were "permissive"—that is, they did not lead to a direct conflict with s. 23. In respect of the impugned regulation, Regulation 490/82, which requires that approximately 20 per cent of class time be spent teaching English, Purvis J. found that this was a reasonable limitation on the appellants' s. 23 rights.

Court of Appeal

Kerans J.A., speaking for the Court of Appeal, dismissed the appellants' appeal, although, like Purvis J., he did accept a number of the appellants' general arguments: (1987), 42 D.L.R. (4th) 514. Kerans J.A. first discussed the general nature of s. 23 of the *Charter*. He was of the opinion that the words "instruction" and "educational facilit[ies]" in s. 23 of the *Charter* "were chosen for

création de districts scolaires, d'élection de conseillers scolaires et de mise en œuvre du programme d'études, le juge Purvis conclut que l'art. 23 [TRADUCTION] «n'accorde aux demandeurs aucun droit

- a à des pouvoirs aussi larges que ceux qu'ils revendentiquent» (p. 49). Selon lui, les droits conférés par l'art. 23 se limitent à ceux énumérés par lui dans son ordonnance (précitée) et, fait significatif, il ajoute que [TRADUCTION] «ces droits ont été reconnus en temps utile par l'Edmonton Roman Catholic School Division No. 7» (p. 50). Comme l'a souligné la Cour d'appel, cette dernière conclusion s'explique difficilement étant donné l'interprétation que le juge Purvis a donnée à l'art. 23 et compte tenu de sa description du fonctionnement de l'École Maurice-Lavallée. Les appellants ne possédaient pas les pouvoirs qui, semble-t-il, auraient dû être les leurs suivant l'ordonnance du juge Purvis.

Comme je l'ai déjà indiqué, les appellants allèguent en outre dans leur déclaration que certaines dispositions de la *School Act* de l'Alberta, R.S.A.

- e 1980, ch. S-3, sont incompatibles avec l'art. 23 de la *Charte*. Le juge Purvis a fait une déclaration générale que la *School Act* est incompatible avec la *Charte* dans la mesure où elle ne reconnaît pas les droits découlant de l'art. 23, mais il n'a invalidé aucune disposition de la Loi. Cette décision paraît reposer sur le fait que les dispositions attaquées [TRADUCTION] «créent une faculté», c'est-à-dire qu'elles n'entrent pas directement en conflit avec l'art. 23. Pour ce qui est du règlement contesté, le règlement 490/82, qui exige qu'environ 20 pour 100 des heures de cours soient consacrées à l'enseignement de l'anglais, le juge Purvis a décidé qu'il s'agissait là d'une restriction raisonnable des droits
- h garantis aux appellants par l'art. 23.

La Cour d'appel

Le juge Kerans, au nom de la Cour d'appel, a i rejeté l'appel des appellants, bien que, comme le juge Purvis, il ait accepté plusieurs des arguments généraux des appellants: (1987), 42 D.L.R. (4th) 514. Le juge Kerans a traité d'abord de la nature générale de l'art. 23 de la *Charte*. À son avis, les termes «instruction» et «établissements d'enseignement» de l'art. 23 [TRADUCTION] «avaient été

their very imprecision" (p. 533). He reached the following conclusion (at pp. 534-35 and 538-39):

... the two ideas reflected in s. 23 are to offer strong rights to the s. 23 group to prevent assimilation and foster the growth of both official languages everywhere in Canada and, at the same time, interfere as little as possible with provincial legislative jurisdiction over educational institutions. To the extent that these ideas are in conflict, s. 23 is a compromise.

To me, the compromise lies in the creation of two rights, a compromise that withholds full rights from populations too small to exercise them. The division in s. 23(3) is between the situation where, in a province, a population great enough to warrant independent management of schools exists, and the situation where it does not. The "where numbers warrant" criterion in s. 23(3)(b) provides the line of division.

Throughout his judgment, Kerans J.A. emphasized that s. 23 does "not embrace any particular modality of education" (p. 533) and that "the widest possible discretion is left to the province in terms of institutional arrangements" (p. 534). He said:

I reject, as a result, the argument that s. 23 mandates the modalities of an educational system that henceforth shall apply throughout Canada. I also reject the idea, underlying many arguments on either side of this dispute, that "facility" *must* mean either a typical local school in the public system, or a local school district. The word is, as I have said, institutionally neutral. [Emphasis in original.]

Kerans J.A. briefly considered s. 23(3)(a). He held that this section "mandates *effective* language instruction" (p. 535, emphasis in original), which requirement might, in some cases, demand "involvement in the affairs of the school by local s. 23 persons" (p. 535)—although Kerans J.A. stated that such involvement would not extend to the governance of the schooling. In the instant case,

choisis en raison même de leur imprécision» (p. 533). Le juge Kerans est arrivé à la conclusion suivante (aux pp. 534 et 535 et aux pp. 538 et 539):

^a [TRADUCTION] ... les deux idées reflétées dans l'art. 23 sont d'accorder au groupe visé des droits fermement établis afin d'empêcher son assimilation et de favoriser l'épanouissement des deux langues officielles partout au Canada, et en même temps, de toucher le moins possible à la compétence législative provinciale relativement aux établissements d'enseignement. Dans la mesure où ces idées ne se concilient pas, l'art. 23 représente un compromis.

^c À mon sens, le compromis consiste en la création de deux droits et ce compromis ne confère pas la plénitude des droits à des populations trop peu nombreuses pour les exercer. Le paragraphe 23(3) fait une distinction entre la situation où une population assez importante pour justifier la gestion indépendante des écoles existe dans une province et la situation où il n'existe pas de telle population. La «justification par le nombre» énoncée à l'al. 23(3)b) constitue la ligne de démarcation entre les deux.

^e Le juge Kerans souligne plusieurs fois dans ses motifs que l'art. 23 [TRADUCTION] «n'envisage pas de modalités particulières en matière d'enseignement» (p. 533) et que «la province doit bénéficier de la plus grande latitude possible en ce qui concerne l'organisation des établissements» (p. 534). Le juge Kerans a dit à ce propos:

^f [TRADUCTION] Je rejette en conséquence l'argument voulant que l'art. 23 prescrive les modalités d'un système d'éducation qui s'appliquera dorénavant partout au Canada. Je repousse également l'idée, sous-jacente à un bon nombre des arguments avancés de part et d'autre dans le présent litige, que le mot «établissement» *doit* signifier soit une école locale typique du système public, soit un district scolaire local. Il s'agit, je le répète, d'un mot qui est neutre du point de vue institutionnel. [En italique dans l'original.]

ⁱ Le juge Kerans a examiné brièvement l'al. 23(3)a) et a dit qu'il [TRADUCTION] «exige une instruction linguistique *efficace*» (p. 535, en italique dans l'original), laquelle exigence pourrait, dans certains cas, nécessiter [TRADUCTION] «au niveau local, la participation de personnes visées par l'art. 23 aux affaires scolaires» (p. 535), quoique, d'après lui, cette participation ne comprenne

Kerans J.A. held that the "numbers" requirement for s. 23(3)(a) had been met, but he did not make any specific finding as to what s. 23(3)(a) required in the Edmonton area. He noted that the issue was barely argued before him and that, in any event, the section could not support the declarations which the appellants requested.

Kerans J.A. then turned to the main provision at issue in this appeal, s. 23(3)(b). He held that it is "a cogent extension" of the basic right to instruction guaranteed by s. 23(3)(a), that is, it reinforces "the legal right to schooling by the political right to run schools" (p. 536). With respect to the content of s. 23(3)(b), Kerans J.A. reiterated his holding that "specific forms were not entrenched" (p. 536), adding that most of the proposals offered by the parties and the interveners ran afoul of this rule. He agreed with the appellants that the most effective guarantee against "assimilation" of their children is a facility under their exclusive control, but he held that s. 23(3)(b) does not "necessarily create the right to a francophone local school district". Kerans J.A. stated (at p. 537):

In my view, s. 23(3)(b) guarantees to s. 23 students, where numbers warrant, an educational system (with all its complexity and cost) that not only offers the same quality of education as other systems but is run by the minority language group or its representatives.

and (at p. 539):

I therefore conclude that s. 23(3)(b) offers the minority-language group the right, where numbers warrant, to establish and control an independent school system, but that a province shall select the institutional means by which that right will be implemented.

Kerans J.A. noted that the rights under s. 23(3)(b) are subject to the rights guaranteed to denominational schools under s. 29 of the *Charter*,

pas la direction de l'enseignement. En l'espèce, le juge Kerans a décidé que l'exigence du «nombre» posée par l'al. 23(3)a) avait été remplie, mais il n'a pas précisé ce que requérait l'al. 23(3)a) dans la région d'Edmonton. La question, a-t-il fait observer, avait à peine été abordée devant lui et, de toute façon, cet alinéa ne pouvait fonder les déclarations sollicitées par les appellants.

^b Le juge Kerans est passé ensuite à la disposition principalement en cause dans le présent pourvoi, l'al. 23(3)b). Il s'agit, selon lui, d'une [TRADUCTION] «extension logique» du droit fondamental à l'instruction garanti par l'al. 23(3)a), c'est-à-dire qu'il vient renforcer [TRADUCTION] «la garantie juridique en matière d'instruction en l'assortissant du droit politique de diriger des écoles» (p. 536). En ce qui concerne la teneur de l'al. 23(3)b), le juge Kerans a répété sa conclusion que [TRADUCTION] «des modalités particulières n'y sont pas consacrées» (p. 536), ajoutant que la plupart des propositions des parties et des intervenants allaient à l'encontre de cette règle. Bien que partageant l'avis des appellants qu'un établissement placé sous leur contrôle exclusif constituerait leur plus sûre garantie contre «l'assimilation» de leurs enfants, il a statué que l'al. 23(3)b) [TRADUCTION] «ne crée pas nécessairement de droit à un district scolaire local francophone». Le juge Kerans dit (à la p. 537):

[TRADUCTION] À mon avis, l'al. 23(3)b) garantit aux élèves visés par l'art. 23, lorsque leur nombre le justifie, un système d'éducation (avec toute la complexité et tous les coûts qu'il peut comporter) qui non seulement offre un enseignement de la même qualité que celui dispensé dans d'autres systèmes, mais qui est dirigé par la minorité linguistique ou ses représentants.

^h Il a ajouté (à la p. 539):

[TRADUCTION] Je conclus en conséquence que l'al. 23(3)b) accorde à la minorité linguistique le droit, lorsque le nombre le justifie, d'établir et de diriger un système scolaire indépendant, mais que c'est la province qui choisit les moyens institutionnels de l'exercice de ce droit.

^j Le juge Kerans a fait remarquer que les droits conférés par l'al. 23(3)b) sont subordonnés aux droits garantis aux écoles confessionnelles par

but he did not make any finding on this issue. He stated (at p. 541) that:

None of these issues was canvassed at trial. Moreover, some appropriate parties including, obviously, separate school districts and separate school supporters, are not before the court in this suit. As a result, it is impossible to make any precise determination at this time about the limits on the power contained in s. 23(3)(b). In the end, I can only note that these rights are subject to limits.

On the crucial question of whether the appellants should be awarded the rights provided for under s. 23(3)(b), Kerans J.A. held that the number of s. 23 students in the Edmonton area was insufficient to trigger the provision. He stated that the appellants "have not proven that numbers in Edmonton could provide, at reasonable cost, a new system equal to that offered now" (p. 543).

For the foregoing reasons, Kerans J.A. did not grant the appellants the declaratory relief which they sought. He also declined to invalidate any of the provisions of the Alberta *School Act*. His general view appeared to be that there was no conflict because: (a) the impugned sections of the Act were permissive; and (b) the existing educational arrangements did in fact satisfy s. 23. Kerans J.A. noted that it was unnecessary for him to consider Regulation 490/82, but he stated that he agreed with the trial judge that the regulation was a reasonable limit on s. 23 of the *Charter*.

Finally, Kerans J.A. considered a variety of arguments based upon s. 15 of the *Charter* (the equality provision). Kerans J.A. dismissed all of these arguments, stating, "I cannot see how, in the name of equality, an Albertan can claim for himself the right to establish a school in opposition to the public school" (p. 550).

Analysis

The primary issue raised by this appeal is the degree, if any, of "management and control" of a

l'art. 29 de la *Charte*, mais il n'a pas statué sur cette question (à la p. 541):

[TRADUCTION] Aucune de ces questions n'a été débattue en première instance. De plus, certains intéressés, dont, évidemment, les districts d'écoles séparés et les contribuables des écoles séparées, ne sont pas parties au présent litige. Par conséquent, il est impossible en ce moment de déterminer avec exactitude les limites du pouvoir conféré par l'al. 23(3)b). Je ne puis finalement que constater que ces droits sont soumis à des restrictions.

Sur la question cruciale de savoir si on devrait accorder aux appellants les droits prévus à l'al. 23(3)b), le juge Kerans a décidé que le nombre d'élèves visés par l'art. 23 à Edmonton et dans ses environs ne suffisait pas pour rendre cette disposition applicable. Il a dit que les appellants [TRADUCTION] «n'ont pas prouvé que les nombres sont suffisants à Edmonton pour fournir un nouveau système égal au système actuel, à un coût raisonnable» (p. 543).

Pour les raisons qui viennent d'être exposées, le juge Kerans n'a pas accordé aux appellants les déclarations qu'ils ont demandées. Il a refusé en outre d'invalider quelque disposition que ce soit de la *School Act* de l'Alberta. Son opinion générale semble avoir été qu'il n'y avait pas de conflit parce que: a) les dispositions contestées de la Loi créaient une faculté; et b) les mesures déjà prises en matière d'éducation répondaient en fait aux exigences posées par l'art. 23. Le juge Kerans a signalé qu'il n'était pas nécessaire d'étudier le règlement 490/82, mais il s'est dit d'accord avec le premier juge que ce règlement constituait une restriction raisonnable à l'art. 23 de la *Charte*.

Finalement, le juge Kerans s'est penché sur divers arguments fondés sur l'art. 15 de la *Charte* (portant sur l'égalité). Il a rejeté chacun de ces arguments, disant: [TRADUCTION] «Je ne puis voir comment un Albertain peut, au nom de l'égalité, revendiquer pour lui-même le droit d'établir une école qui fera concurrence à l'école publique» (p. 550).

Analyse

La question principale dans le présent pourvoi est de savoir si et dans quelle mesure la «gestion et

French language school which should be accorded to s. 23 parents in Edmonton. (The phrase "management and control", it should be noted, is not a term of art: it appears to have been introduced in earlier s. 23 cases and has now gained such currency that it was utilized by all the groups in this appeal.) The appellants appear to accept that, with a few exceptions, the government has provided whatever other services or rights might be mandated in Edmonton under s. 23: their fundamental complaint is that they do not have the exclusive management and control of the existing Franco-phone schools. The other issues raised by the appellants in their statement of claim are either consequent upon or secondary to this primary issue.

Because it will not be necessary in this appeal to discuss all of the rights and services which, in the appropriate circumstances, s. 23 might require in Edmonton, or elsewhere, I will attempt to limit my comments to those necessary to resolve the particular dispute at issue. This appeal is the first occasion on which this Court has considered s. 23(3) of the *Charter* in any detail, and in view of the complexity and importance of the issues raised by the provision it would be imprudent for the Court to go any further.

There are two general questions which must be answered in order to decide this appeal: (1) do the rights which s. 23 mandates, depending upon the number of students, include a right to management and control; and (2) if so, is the number of students in Edmonton sufficient to invoke this right? I will begin with the first question.

It appeared to be common ground between the parties that if a right to management and control is provided by s. 23, it must be found in the right to "minority language educational facilities" set out in subs. (3)(b). Before this particular subsection can be examined, however, it is essential to consider two general matters: (1) the purpose of s. 23; and (2) the relationship between the different subsections and paragraphs which comprise s. 23. In interpreting s. 23, as in interpreting any provision of the *Charter*, it is crucial to consider the underlying purpose of the section. As to the second

le contrôle» d'une école de langue française devraient être confiés aux parents visés par l'art. 23, à Edmonton. (L'expression «gestion et contrôle», soulignons-le, n'est pas un terme technique; elle semble avoir été employée dans d'autres causes portant sur l'art. 23 et est devenue tellement courante que tous les groupes participant au présent pourvoi l'ont utilisée.) Les appellants reconnaissent apparemment qu'à quelques exceptions près, le gouvernement leur a accordé tous les autres services ou droits pouvant être requis à Edmonton sous le régime de l'art. 23. Ils se plaignent essentiellement de ce qu'ils n'ont pas la gestion et le contrôle exclusifs des écoles françaises existantes. Les autres questions soulevées par les appellants dans leur déclaration découlent de cette question principale ou y sont subsidiaires.

Puisqu'il n'est pas nécessaire aux fins du présent pourvoi de traiter de tous les droits et services que, dans des circonstances appropriées, l'art. 23 pourrait exiger à Edmonton ou ailleurs, je vais tenter de me borner aux observations qui sont nécessaires pour trancher le litige en l'espèce. C'est la première fois que notre Cour fait une étude approfondie du par. 23(3) de la *Charte* et, vu la complexité et l'importance des questions soulevées par cette disposition, il serait imprudent de ne pas s'en tenir à cela.

Pour trancher le pourvoi, nous devons répondre à deux questions générales: (1) les droits que prescrit l'art. 23, selon le nombre d'élèves, comprennent-ils le droit à la gestion et au contrôle? (2) dans l'affirmative, le nombre d'élèves à Edmonton est-il suffisant pour que ce droit puisse être invoqué? Commençons par la première question.

Les parties semblent convenir que, si l'art. 23 confère un droit à la gestion et au contrôle, ce droit doit résulter du droit à «des établissements d'enseignement de la minorité linguistique» énoncé à l'al. (3)b). Avant d'étudier cet alinéa toutefois, l'examen de deux points généraux s'impose: (1) l'objet de l'art. 23 et (2) le rapport entre les différents paragraphes et alinéas qui composent l'art. 23. Dans l'interprétation de cet article, comme dans l'interprétation de toute disposition de la *Charte*, il est primordial de prendre en considération son objet sous-jacent. Pour ce qui est du

matter, the structure of s. 23 makes it imperative that each part of the section be read in the context of all of the constituent parts.

(1) *The Purpose of s. 23*

The general purpose of s. 23 is clear: it is to preserve and promote the two official languages of Canada, and their respective cultures, by ensuring that each language flourishes, as far as possible, in provinces where it is not spoken by the majority of the population. The section aims at achieving this goal by granting minority language educational rights to minority language parents throughout Canada.

My reference to cultures is significant: it is based on the fact that any broad guarantee of language rights, especially in the context of education, cannot be separated from a concern for the culture associated with the language. Language is more than a mere means of communication, it is part and parcel of the identity and culture of the people speaking it. It is the means by which individuals understand themselves and the world around them. The cultural importance of language was recognized by this Court in *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, at pp. 748-49:

Language is not merely a means or medium of expression; it colors the content and meaning of expression. It is, as the preamble of the *Charter of the French Language* itself indicates, a means by which a people may express its cultural identity. [Emphasis added.]

Similar recognition was granted by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, itself a major force in the eventual entrenchment of language rights in the *Charter*. At page 8 of Book II of its report, the Commission stated:

Language is also the key to cultural development. Language and culture are not synonymous, but the vitality of the language is a necessary condition for the complete preservation of a culture.

And at p. 19, in a comment on the role of minority language schools, the Commission added:

second point, la structure de l'art. 23 rend impérative l'interprétation de chacune de ses parties dans le contexte de l'ensemble de l'article.

a (1) *L'objet de l'art. 23*

b L'objet général de l'art. 23 est clair: il vise à maintenir les deux langues officielles du Canada ainsi que les cultures qu'elles représentent et à favoriser l'épanouissement de chacune de ces langues, dans la mesure du possible, dans les provinces où elle n'est pas parlée par la majorité. L'article cherche à atteindre ce but en accordant aux parents appartenant à la minorité linguistique des droits à un enseignement dispensé dans leur langue partout au Canada.

c Mon allusion à la culture est importante, car il est de fait que toute garantie générale de droits linguistiques, surtout dans le domaine de l'éducation, est indissociable d'une préoccupation à l'égard de la culture véhiculée par la langue en question. Une langue est plus qu'un simple moyen de communication; elle fait partie intégrante de l'identité et de la culture du peuple qui la parle. C'est le moyen par lequel les individus se comprennent eux-mêmes et comprennent le milieu dans lequel ils vivent. L'importance culturelle du langage a été reconnue par notre Cour dans l'arrêt *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, aux pp. 748 et 749:

d Le langage n'est pas seulement un moyen ou un mode d'expression. Il colore le contenu et le sens de l'expression. Comme le dit le préambule de la *Charte de la langue française* elle-même, c'est aussi pour un peuple un moyen d'exprimer son identité culturelle. [Je souligne.]

e C'est ce qu'a reconnu également la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, qui a joué elle-même un rôle de premier plan dans la constitutionnalisation de droits linguistiques dans la *Charte*. À la page 8 du Livre II de son rapport, la Commission dit:

f La langue est en outre la clef du progrès culturel. Certes, langue et culture ne sont pas synonymes, mais le dynamisme de la première est indispensable à la préservation intégrale de la seconde.

g Et, à la p. 19, la Commission ajoute concernant le rôle des écoles de la minorité linguistique:

These schools are essential for the development of both official languages and cultures; . . . the aim must be to provide for members of the minority an education appropriate to their linguistic and cultural identity . . . [Emphasis added.]

In addition, it is worth noting that minority schools themselves provide community centres where the promotion and preservation of minority language culture can occur; they provide needed locations where the minority community can meet and facilities which they can use to express their culture.

A further important aspect of the purpose of s. 23 is the role of the section as a remedial provision. It was designed to remedy an existing problem in Canada, and hence to alter the status quo. As Kerans J.A. succinctly put it, "the very existence of the section implies the inadequacy of the present regime" (p. 534). The remedial nature of s. 23 was clearly acknowledged by this Court in the *Attorney General of Quebec v. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 S.C.R. 66, at p. 79:

The special provisions of s. 23 of the *Charter* make it a unique set of constitutional provisions, quite peculiar to Canada.

This set of constitutional provisions was not enacted by the framers in a vacuum. When it was adopted, the framers knew, and clearly had in mind the regimes governing the Anglophone and Francophone linguistic minorities in various provinces in Canada so far as the language of instruction was concerned. They also had in mind the history of these regimes, both earlier ones such as Regulation 17, which for a time limited instruction in French in the separate schools of Ontario . . . as well as more recent ones such as *Bill 101* and the legislation which preceded it in Quebec. Rightly or wrongly,—and it is not for the courts to decide,—the framers of the Constitution manifestly regarded as inadequate some—and perhaps all—of the regimes in force at the time the *Charter* was enacted, and their intention was to remedy the perceived defects of these regimes by uniform corrective measures, namely those contained in s. 23 of the *Charter*, which were at the same time given the status of a constitutional guarantee. [Emphasis added.]

Ces écoles sont indispensables à l'épanouissement des deux langues et des deux cultures officielles [...] il s'agit de dispenser aux membres de la minorité un enseignement qui convienne particulièrement à leur identité linguistique et culturelle . . . [Je souligne.]

Il convient de faire remarquer en outre que les écoles de la minorité servent elles-mêmes de centres communautaires qui peuvent favoriser l'épanouissement de la culture de la minorité linguistique et assurer sa préservation. Ce sont des lieux de rencontre dont les membres de la minorité ont besoin, des locaux où ils peuvent donner expression à leur culture.

Un autre aspect important de l'objet de l'art. 23 est son rôle de disposition réparatrice. Conçu pour régler un problème qui se posait au Canada, il visait donc à changer le statu quo. Pour reprendre la formule succincte du juge Kerans, [TRADUCTION] «l'existence même de l'article laisse supposer l'insuffisance du système actuel» (p. 534). Le caractère réparateur de l'art. 23 a été reconnu d'une façon non équivoque par notre Cour dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66, à la p. 79:

L'article 23 de la *Charte* constitue, dans sa spécificité, un ensemble unique de dispositions constitutionnelles, tout à fait particulier au Canada.

Cet ensemble de dispositions, le législateur constituant ne l'a pas édicté dans l'abstrait. Quand il l'a adopté, il connaissait et il avait évidemment à l'esprit le régime juridique réservé aux minorités linguistiques anglophone et francophone relativement à la langue de l'enseignement par les diverses provinces au Canada. Il avait également à l'esprit l'histoire de ces régimes juridiques, tant l'histoire relativement ancienne comme celle du Règlement 17 qui a restreint pour un temps l'enseignement en français dans les écoles séparées de l'Ontario [...] que l'histoire relativement récente comme celle de la *Loi 101* et des régimes qui l'ont précédée au Québec. À tort ou à raison, ce n'est pas aux tribunaux qu'il appartient d'en décider, le constituant a manifestement jugé déficients certains des régimes en vigueur au moment où il légiférait, et peut-être même chacun d'entre eux, et il a voulu remédier à ce qu'il considérait comme leurs défauts par des mesures réparatrices uniformes, celles de l'art. 23 de la *Charte*, auxquelles il conférait en même temps le caractère d'une garantie constitutionnelle. [Je souligne.]

See also *Lavoie v. Nova Scotia (Attorney General)* (1989), 91 N.S.R. (2d) 184 (N.S.C.A.), at p. 193.

In my view the appellants are fully justified in submitting that "history reveals that s. 23 was designed to correct, on a national scale, the progressive erosion of minority official language groups and to give effect to the concept of the 'equal partnership' of the two official language groups in the context of education."

The remedial aspect of s. 23 was indirectly questioned by the respondent and several of the interveners in an argument which they put forward for a "narrow construction" of s. 23. The following statements by Beetz J. in a case dealing with s. 16 of the *Charter*, *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549, at p. 578, were relied upon in support of this argument:

Unlike language rights which are based on political compromise, legal rights tend to be seminal in nature because they are rooted in principle. Some of them, such as the one expressed in s. 7 of the *Charter*, are so broad as to call for frequent judicial determination.

Language rights, on the other hand, although some of them have been enlarged and incorporated into the *Charter*, remain nonetheless founded on political compromise.

This essential difference between the two types of rights dictates a distinct judicial approach with respect to each. More particularly, the courts should pause before they decide to act as instruments of change with respect to language rights. This is not to say that language rights provisions are cast in stone and should remain immune altogether from judicial interpretation. But, in my opinion, the courts should approach them with more restraint than they would in construing legal rights.

I do not believe that these words support the proposition that s. 23 should be given a particularly narrow construction, or that its remedial purpose should be ignored. Beetz J. makes it clear in this quotation that language rights are not cast in

Voir aussi *Lavoie v. Nova Scotia (Attorney General)* (1989), 91 N.S.R. (2d) 184 (C.A.N.-E.), à la p. 193.

^a À mon avis, les appellants ont parfaitement raison d'affirmer que [TRADUCTION] «l'histoire révèle que l'art. 23 était destiné à remédier, à l'échelle nationale, à l'érosion progressive des minorités parlant l'une ou l'autre langue officielle et à appliquer la notion de «partenaires égaux» des deux groupes linguistiques officiels dans le domaine de l'éducation».

^c L'aspect réparateur de l'art. 23 a été indirectement mis en doute par l'intimée et par plusieurs intervenants dans l'argument qu'ils ont présenté en faveur d'une «interprétation restrictive» de l'art. 23. Au soutien de cet argument, ils ont invoqué les propos suivants du juge Beetz dans une affaire portant sur l'art. 16 de la *Charte*: *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549, à la p. 578:

^e À la différence des droits linguistiques qui sont fondés sur un compromis politique, les garanties juridiques tendent à être de nature plus féconde parce qu'elles se fondent sur des principes. Certaines d'entre elles, par exemple celle énoncée à l'art. 7 de la *Charte*, sont formulées de manière si large que les tribunaux seront souvent appelés à les interpréter.

^f D'autre part, même si certains d'entre eux ont été élargis et incorporés dans la *Charte*, les droits linguistiques ne reposent pas moins sur un compromis politique.

^g Cette différence essentielle entre les deux types de droits impose aux tribunaux une façon distincte d'aborder chacun. Plus particulièrement, les tribunaux devraient hésiter à servir d'instruments de changement dans le domaine des droits linguistiques. Cela ne veut pas dire que les dispositions relatives aux droits linguistiques sont immuables et qu'elles doivent échapper à toute interprétation par les tribunaux. Je crois cependant que les tribunaux doivent les aborder avec plus de retenue qu'ils ne le feraient en interprétant des garanties juridiques.

^j Je ne crois pas que ce passage appuie la proposition que l'art. 23 doit recevoir une interprétation particulièrement restrictive ou qu'il faut faire abstraction de son caractère réparateur. Le juge Beetz précise bien dans cette citation que les droits lin-

stone nor immune from judicial interpretation. In *Reference Re Bill 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148, at p. 1176, Wilson J. made the following comments in respect of the above quotation:

While due regard must be paid not to give a provision which reflects a political compromise too wide an interpretation, it must still be open to the Court to breathe life into a compromise that is clearly expressed.

I agree. Beetz J.'s warning that courts should be careful in interpreting language rights is a sound one. Section 23 provides a perfect example of why such caution is advisable. The provision provides for a novel form of legal right, quite different from the type of legal rights which courts have traditionally dealt with. Both its genesis and its form are evidence of the unusual nature of s. 23. Section 23 confers upon a group a right which places positive obligations on government to alter or develop major institutional structures. Careful interpretation of such a section is wise; however, this does not mean that courts should not "breathe life" into the expressed purpose of the section, or avoid implementing the possibly novel remedies needed to achieve that purpose.

(2) *The Context of s. 23(3)(b): An Overview of s. 23*

The proper way of interpreting s. 23, in my opinion, is to view the section as providing a general right to minority language instruction. Paragraphs (a) and (b) of subs. (3) qualify this general right: para. (a) adds that the right to instruction is only guaranteed where the "number of children" warrants, while para. (b) further qualifies the general right to instruction by adding that where numbers warrant it includes a right to "minority language educational facilities". In my view, subs. (3)(b) is included in order to indicate the upper range of possible institutional requirements which may be mandated by s. 23 (the government may, of course, provide more than the minimum required by s. 23).

guistiques ne sont pas immuables et qu'ils n'échappent pas à l'interprétation judiciaire. Dans le *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148, à la p. 1176, le juge Wilson dit ce qui suit concernant le passage reproduit ci-dessus:

Bien qu'il faille se garder d'interpréter d'une manière trop large une disposition qui traduit un compromis politique, il doit tout de même être loisible à la Cour d'insuffler la vie à un compromis clairement exprimé.

Je suis d'accord. C'est à très juste titre que le juge Beetz invite les tribunaux à la prudence dans l'interprétation de droits linguistiques. L'article 23 illustre parfaitement la raison d'une telle prudence. Cette disposition énonce un nouveau genre de garantie juridique, très différente de celles dont les tribunaux ont traditionnellement traité. Tant son origine que la forme qu'il revêt témoignent du caractère inhabituel de l'art. 23. En effet, l'art. 23 confère à un groupe un droit qui impose au gouvernement des obligations positives de changer ou de créer d'importantes structures institutionnelles. S'il y a lieu d'être prudent dans l'interprétation d'un tel article, cela ne veut pas dire que les tribunaux ne devraient pas «insuffler la vie» à l'objet exprimé ou devraient se garder d'accorder les réparations, nouvelles peut-être, nécessaires à la réalisation de cet objet.

(2) *Le contexte de l'al. 23(3)b): Une vue d'ensemble de l'art. 23*

La façon dont il convient d'interpréter l'art. 23, selon moi, est de le considérer comme attributif d'un droit général à l'instruction dans la langue de la minorité. Les alinéas a) et b) du par. (3) précisent ce droit général: l'al. a) ajoute que le droit à l'instruction n'est garanti que lorsque le «nombre des enfants» le justifie, tandis que l'al. b) précise davantage le droit général à l'instruction en édictant que, si le nombre le justifie, ce droit comprend le droit à des «établissements d'enseignement de la minorité linguistique». À mon avis, l'al. (3)b) a été inclus à titre d'indication de la gamme supérieure d'exigences institutionnelles que peut imposer l'art. 23 (il va sans dire que le gouvernement peut fournir davantage que le minimum requis par l'art. 23).

Another way of expressing the above interpretation of s. 23 is to say that s. 23 should be viewed as encompassing a "sliding scale" of requirement, with subs. (3)(b) indicating the upper level of this range and the term "instruction" in subs. (3)(a) indicating the lower level. The idea of a sliding scale is simply that s. 23 guarantees whatever type and level of rights and services is appropriate in order to provide minority language instruction for the particular number of students involved.

The sliding scale approach can be contrasted with that which views s. 23 as only encompassing two rights—one with respect to instruction and one with respect to facilities—each providing a certain level of services appropriate for one of two numerical thresholds. On this interpretation of s. 23, which could be called the "separate rights" approach, a specified number of s. 23 students would trigger a particular level of instruction, while a greater, specified number of students would require, in addition, a particular level of minority language educational facilities. Where the number of students fell between the two threshold numbers, only the lower level of instruction would be required.

The sliding scale approach is preferable to the separate rights approach, not only because it accords with the text of s. 23, but also because it is consistent with the purpose of s. 23. The sliding scale approach ensures that the minority group receives the full amount of protection that its numbers warrant. Under the separate rights approach, if it were accepted, for example, that " X " number of students ensured a right to full management and control, then presumably " $X - 1$ " students would not bring about any rights to management and control or even to a school building. Given the variety of possible means of fulfilling the purpose of s. 23, such a result is unacceptable. Moreover, the separate rights approach places parties like the appellants in the paradoxical position of forwarding an argument which, if accepted, might ultimately harm the overall position of minority language students in Canada. If, for instance, the appellants succeeded in persuading this Court that s. 23 mandates a

On peut exprimer autrement cette interprétation de l'art. 23 en disant qu'il doit être considéré comme établissant une exigence «variable», le niveau supérieur étant prévu à l'al. (3)b) et le niveau inférieur, correspondant au mot «instruction», étant prévu à l'al. (3)a). L'idée de critère variable signifie simplement que l'art. 23 garantit le type et le niveau de droits et de services qui sont appropriés pour assurer l'instruction dans la langue de la minorité au nombre d'élèves en question.

On peut opposer la méthode du critère variable au point de vue selon lequel l'art. 23 comporte seulement deux droits—l'un relatif à l'instruction et l'autre relatif aux établissements—assurant chacun le niveau de services qui convient à l'un de deux seuils numériques. Selon cette interprétation de l'art. 23, que l'on pourrait appeler la méthode des «droits distincts», l'existence d'un nombre donné d'élèves visés par l'art. 23 ouvrirait le droit à un niveau particulier d'instruction, tandis qu'un nombre donné plus élevé exigerait en outre un certain niveau d'établissements d'enseignement de la minorité linguistique. Si le nombre d'élèves se situait entre ces deux seuils, c'est le seuil inférieur qui déterminerait le niveau d'instruction requis.

La méthode du critère variable est préférable à celle des droits distincts, non seulement parce qu'elle concorde avec le texte de l'art. 23, mais aussi parce qu'elle est compatible avec l'objet de l'art. 23. La méthode du critère variable assure à la minorité la plénitude de la protection que justifie son nombre. Suivant la méthode des droits distincts, s'il était admis, par exemple, qu'un nombre « X » d'élèves garantissait le droit à la pleine gestion et au plein contrôle, il s'ensuivrait normalement que le nombre « $X - 1$ » d'élèves ne fonderait aucun droit à la gestion et au contrôle, ni même à un bâtiment scolaire. Étant donné la diversité des moyens possibles d'atteindre l'objet de l'art. 23, un tel résultat est inacceptable. De plus, la méthode des droits distincts met des personnes comme les appellants dans la position paradoxale d'avoir à avancer un argument qui, s'il était retenu, pourrait nuire en fin de compte à la situation globale des élèves appartenant à une minorité linguistique au Canada. Si, par exemple, les appelle-

completely separate school board—as opposed to some sort of representation on an existing board—then other groups of s. 23 parents with slightly fewer numbers might find themselves without a right to any degree of management and control—even though their numbers might justify granting them some degree of management and control.

The only way to avoid the weaknesses of the separate rights approach would be to lower the number requirement—with the result that it would be impractical to require governments to provide more than the minimum level of minority language educational services. In my view, it is more sensible, and consistent with the purpose of s. 23, to interpret s. 23 as requiring whatever minority language educational protection the number of students in any particular case warrants. Section 23 simply mandates that governments do whatever is practical in the situation to preserve and promote minority language education.

There are outer limits to the sliding scale of s. 23. In general, s. 23 may not require that anything be done in situations where there are a small number of minority language students. There is little that governments can be required to do, for instance, in the case of a solitary, isolated minority language student. Section 23 requires, at a minimum, that “instruction” take place in the minority language: if there are too few students to justify a programme which qualifies as “minority language instruction”, then s. 23 will not require any programmes be put in place. However, the question of what is the “minimum” programme which could constitute “instruction”, and the further question of how many students might be required in order to warrant such a programme, are not at issue in this appeal and I will not be addressing them. The question at issue here concerns only the “upper level” of the possible range of requirements under

lants réussissaient à convaincre notre Cour que l’art. 23 exige l’établissement d’un conseil scolaire distinct, par opposition à une forme de représentation au sein d’un conseil déjà existant, d’autres groupes de parents visés par l’art. 23 risqueraient alors, si les nombres en cause étaient inférieurs, de n’avoir droit à aucun degré de gestion et de contrôle, même si leur nombre était susceptible de justifier l’octroi d’un certain degré de gestion et de contrôle.

La seule façon d’éviter les failles inhérentes à la méthode des droits distincts serait de baisser l’exigence numérique—le résultat étant alors qu’on ne pourrait exiger à toutes fins pratiques que les gouvernements fournissent davantage que le minimum de services d’enseignement dans la langue de la minorité. À mon avis, il est plus logique, et compatible aussi avec l’objet de l’art. 23, d’interpréter celui-ci comme exigeant le degré de protection du droit à l’enseignement dans la langue de la minorité que justifie le nombre d’élèves dans un cas donné. L’article 23 prescrit simplement que les gouvernements doivent faire ce qui est pratiquement faisable dans les circonstances pour maintenir et promouvoir l’instruction dans la langue de la minorité.

f Le critère variable prévu par l’art. 23 comporte des limites. En règle générale, on ne peut exiger en vertu de l’art. 23 que des mesures soient prises dans des situations où le nombre d’élèves de la minorité linguistique est faible. On ne peut exiger grand chose d’un gouvernement dans le cas par exemple d’un seul et unique élève de la minorité linguistique. L’article 23 requiert au minimum que «l’instruction» se fasse dans la langue de la minorité: si les élèves sont trop peu nombreux pour justifier un programme pouvant être qualifié «d’instruction dans la langue de la minorité», l’art. 23 n’exige pas la création d’un programme de ce genre. Ni la question de ce qu’est le programme «minimum» pouvant constituer de «l’instruction» ni celle du nombre d’élèves pouvant être requis pour justifier un tel programme ne se posent cependant dans le présent pourvoi et je ne les aborderai pas. La question en litige ici ne concerne que le «niveau supérieur» de la gamme possible d’exigences posées par l’art. 23, c’est-à-dire ce qui est exigé dans le

s. 23—that is, the requirements where there are a relatively large number of s. 23 students.

(3) *Management and Control Under s. 23(3)(b)—Introduction*

Both the trial judge and the Court of Appeal found that s. 23(3)(b) allows for the possibility of securing to minority language parents a measure of management and control. Purvis J. held that s. 23 bestows “a degree of exclusive management and control over provision and administration of minority language schools” while, as mentioned earlier, Kerans J.A. stated (at p. 539) that:

... s. 23(3)(b) offers the minority-language group the right, where numbers warrant, to establish and control an independent school system, but that a province shall select the institutional means by which that right will be implemented.

Courts in Ontario, Saskatchewan, Nova Scotia and Prince Edward Island have reached similar conclusions (*Reference Re Education Act of Ontario, supra; Commission des Écoles Fransaskoises v. Saskatchewan* (1988), 48 D.L.R. (4th) 315 (Sask. Q.B.); *Lavoie v. Nova Scotia (Attorney General)*, *supra*; and *Reference Re Minority Language Educational Rights (P.E.I.)* (1988), 69 Nfld. & P.E.I.R. 236 (P.E.I.S.C., App. Div.)

Before directly addressing the question of management and control, I wish to dispose briefly of two arguments raised by the parties. The first, advanced by the appellants, is that s. 23 of the *Charter* should be interpreted in light of the words of ss. 15 and 27 of the *Charter*. These provisions read as follows:

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

27. This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians.

cas où il existe un nombre relativement important d'élèves visés par l'art. 23.

(3) *Gestion et contrôle sous le régime de l'al. 23(3)b—Introduction*

a Le juge de première instance et la Cour d'appel ont tous les deux conclu que l'al. 23(3)b admet la possibilité d'assurer aux parents appartenant à la minorité linguistique une certaine mesure de gestion et de contrôle. Le juge Purvis a statué que l'art. 23 confère «un certain degré de gestion et de contrôle exclusifs à l'égard de la création et de l'administration d'établissements d'enseignement de langue française», alors que, comme je l'ai déjà mentionné, le juge Kerans a dit que (à la p. 539):

... l'al. 23(3)b accorde à la minorité linguistique le droit, lorsque le nombre le justifie, d'établir et de diriger un système scolaire indépendant, mais que c'est la province qui choisit les moyens institutionnels de l'exercice de ce droit.

e Des tribunaux de l'Ontario, de la Saskatchewan, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard sont arrivés à des conclusions semblables (*Reference Re Education Act of Ontario*, précité; *Commission des Écoles Fransaskoises v. Saskatchewan* (1988), 48 D.L.R. (4th) 315 (B.R. Sask.); *Lavoie v. Nova Scotia (Attorney General)*, précité; et *Reference Re Minority Language Educational Rights (P.E.I.)* (1988), 69 Nfld. & P.E.I.R. 236 (C.S.I.-P.-É., Div. app.).

g Avant d'aborder directement la question de la gestion et du contrôle, je tiens à traiter brièvement de deux arguments soulevés par les parties. Le premier, invoqué par les appellants, veut que l'art. 23 de la *Charte* doive s'interpréter en fonction des art. 15 et 27 de la *Charte*, que je cite:

i **15.** (1) La loi ne fait acceptation de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

j **27.** Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

While I agree that it is often useful to consider the relationship between different sections of the *Charter*, in the interpretation of s. 23 I do not think it helpful in the present context to refer to either s. 15 or s. 27. Section 23 provides a comprehensive code for minority language educational rights; it has its own internal qualifications and its own method of internal balancing. A notion of equality between Canada's official language groups is obviously present in s. 23. Beyond this, however, the section is, if anything, an exception to the provisions of ss. 15 and 27 in that it accords these groups, the English and the French, special status in comparison to all other linguistic groups in Canada. As the Attorney General for Ontario observes, it would be totally incongruous to invoke in aid of the interpretation of a provision which grants special rights to a select group of individuals, the principle of equality intended to be universally applicable to "every individual".

The second argument, which was advanced by the respondent, is that s. 23 should be interpreted in light of the legislative debates leading up to its introduction. This Court has stated that such debates may be admitted as evidence, but it has also consistently taken the view that they are of minimal relevance (see *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, at pp. 506-7). In this case, the evidence from the legislative debates contributes little to the task of interpreting s. 23 and, accordingly, I place no weight upon it.

Having disposed of these preliminary arguments, I will move on to examine whether management and control might be afforded by s. 23 in light of its text and purpose.

(4) Management and Control—The Text of s. 23(3)(b)

In my view, the words of s. 23(3)(b) are consistent with and supportive of the conclusion that s. 23 mandates, where the numbers warrant, a measure of management and control. Consider, first, the words of subs. (3)(b) in the context of the entire section. Instruction must take place somewhere and accordingly the right to "instruction"

Bien qu'il soit souvent utile de tenir compte de l'interrelation de divers articles de la *Charte*, je ne crois pas, aux fins de l'interprétation de l'art. 23, qu'on ait avantage à se référer à l'art. 15 ou à l'art. 27 dans le présent contexte. En effet, l'art. 23 établit un code complet régissant les droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Il est assorti de réserves et d'une méthode d'évaluation qui lui sont propres. De toute évidence, l'art. 23 renferme une notion d'égalité entre les groupes linguistiques des deux langues officielles du Canada. À part cela, toutefois, cet article constitue d'abord et avant tout une exception aux dispositions des art. 15 et 27 en ce qu'il accorde à ces groupes, anglophone et francophone, un statut spécial par rapport à tous les autres groupes linguistiques au Canada. Comme le fait observer le procureur général de l'Ontario, il serait déplacé d'invoquer un principe d'égalité destiné à s'appliquer universellement à «tous» pour interpréter une disposition qui accorde des droits particuliers à un groupe déterminé.

e Le second argument, avancé par l'intimée, consiste à dire qu'il faut interpréter l'art. 23 à la lumière des débats législatifs qui ont abouti à son adoption. Notre Cour a dit que de tels débats peuvent être admis en preuve, mais elle a aussi été uniformément d'avis que leur pertinence est minime (voir *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, aux pp. 506 et 507). En l'espèce, les débats législatifs apportent peu de chose à l'interprétation de l'art. 23 et, par conséquent, je ne leur donne aucun poids.

h Ces arguments préliminaires étant réglés, je vais examiner maintenant si, compte tenu de son texte et de son objet, l'art. 23 peut conférer un droit de gestion et de contrôle.

(4) Gestion et contrôle—Le texte de l'al. 23(3)b)

i À mon avis, le texte de l'al. 23(3)b) est compatible avec la conclusion que l'art. 23 accorde, lorsque le nombre le justifie, une certaine mesure de gestion et de contrôle, et il étaye cette conclusion. Prenons d'abord l'al. (3)b) dans le contexte de l'article au complet. L'instruction doit avoir lieu quelque part et il s'ensuit que le droit à «l'instruc-

includes an implicit right to be instructed in facilities. If the term "minority language educational facilities" is not viewed as encompassing a degree of management and control, then there would not appear to be any purpose in including it in s. 23. This common sense conclusion militates against interpreting "facilities" as a reference to physical structures. Indeed, once the sliding scale approach is accepted it becomes unnecessary to focus too intently upon the word "facilities". Rather, the text of s. 23 supports viewing the entire term "minority language educational facilities" as setting out an upper level of management and control.

I recognize that the English text of subs. (3)(b) is perhaps ambiguous: the phrase "minority language educational facilities" could either mean the facilities of the minority, or the facilities for the minority. The French text, however, is clearer. It has been stated on several occasions by this Court, that where there is an ambiguity in one version of the *Charter*, and the other version is less ambiguous, then the meaning of the less ambiguous version should be adopted. The French version of s. 23(3)(b) reads:

23. . .

(3) Le droit . . .

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics. [Emphasis added.]

The underlined phrase in the French text—which utilizes the possessive "*de la*"—is more strongly suggestive than the English text that the facilities belong to the minority and hence that a measure of management and control should go to the linguistic minority in respect of educational facilities.

The Ontario Court of Appeal, in the *Reference Re Education Act of Ontario, supra*, at pp. 526-28, arrived at a similar interpretation of the text of s. 23(3)(b). I quote and approve of their reasoning, as it accords with my understanding of s. 23:

tion» comprend un droit implicite d'être instruit dans des établissements. Si l'expression «établissements d'enseignement de la minorité linguistique» n'est pas considérée comme englobant un certain degré de gestion et de contrôle, son inclusion dans l'art. 23 est dès lors sans objet. Cette conclusion que dicte le bon sens milite contre une interprétation selon laquelle le mot «établissements» désigne des bâtiments. En fait, dès lors que l'on accepte la méthode du critère variable, il n'est plus nécessaire de trop centrer l'attention sur le mot «établissements». Le texte de l'art. 23 justifie plutôt de considérer que l'ensemble de l'expression «établissements d'enseignement de la minorité linguistique» fixe un niveau supérieur de gestion et de contrôle.

Je reconnais que le texte anglais de l'al. (3)b) est peut-être ambigu: l'expression «*minority language educational facilities*» pourrait signifier soit les établissements de la minorité, soit les établissements pour la minorité. Le texte français est toutefois plus clair. Notre Cour a dit à plusieurs reprises que lorsqu'une version de la *Charte* contient une ambiguïté, et que l'autre version est moins ambiguë, il faut alors retenir le sens de la version la moins ambiguë. La version française de l'al. 23(3)b) porte:

23. . .

(3) Le droit . . .

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics. [Je souligne.]

L'expression soulignée dans le texte français, qui emploie la préposition «de», indique plus clairement que le texte anglais que les établissements appartiennent à la minorité et que la minorité linguistique devrait donc avoir à l'égard des établissements d'enseignement une certaine mesure de gestion et de contrôle.

La Cour d'appel de l'Ontario, dans *Reference Re Education Act of Ontario*, précité, aux pp. 526 à 528, a donné à l'al. 23(3)b) une interprétation semblable. Comme il s'accorde avec ma façon de voir l'art. 23, je cite et j'aprouve le raisonnement de la Cour d'appel:

When considering these definitions, it must be remembered that s. 23 speaks of “*minority language educational facilities*” and of “*établissements d'enseignement de la minorité linguistique*”. The English version is somewhat ambiguous. The word “*minority*” can either be an adjective referring only to the word “*language*” or it can mean “*the language educational facilities of the minority*”. The latter interpretation would certainly appear to be the meaning of the French version. It is possessive rather than descriptive. At least some support for this interpretation can be found in the reference in the opening paragraph of s-s. (3) where the English version refers to “*the language of the English or French linguistic minority population*”, and the French version refers to “*la langue de la minorité francophone ou anglophone*”. The educational facilities in s. 23(3)(b) would appear to be those of *the minority*.

Further support for this conclusion may be found in the fact that para. (3)(a) of s. 23 provides the right to “*minority language instruction*” which must include, apart from the requisite teachers and teaching materials, either class-rooms or other physical facilities, like television, for such instruction. There would be no need for para. (3)(b) if the only purpose were to be a requirement of physical facilities.

Further, one might also draw attention to the fact that both paras. (3)(a) and (3)(b) refer to the “*numbers warrant*” test. The repetition in para. (3)(b), even though in slightly different terms, would not be necessary unless the facilities there referred to are different from those included in the providing of instruction.

Thus, it would appear that where educational facilities are to be provided to assure the realization of the rights accorded by s. 23(3)(b), the facilities to be provided must appertain to or be those of the linguistic minority. Both the English and the French versions of s. 23(3)(b) must be read together and, in our opinion, they accord in their meaning to support that interpretation.

(5) Management and Control—The Purpose of s. 23

The foregoing textual analysis of s. 23(3)(b) is strongly supported by a consideration of the overall purpose of s. 23. That purpose, as discussed earlier, is to preserve and promote minority language and culture throughout Canada. In my view, it is essential, in order to further this purpose, that, where the numbers warrant, minority language parents possess a measure of manage-

[TRADUCTION] En considérant ces définitions, on doit se rappeler que l'art. 23 parle de «*minority language educational facilities*» et d'«*établissements d'enseignement de la minorité linguistique*». Le texte anglais est un peu ambigu. Le mot «*minority*» peut être un adjectif se rapportant uniquement au mot «*language*» ou il peut signifier «*the language educational facilities of the minority*», ce qui semble certainement être le sens du texte français. Il s'agit donc d'un terme possessif plutôt que descriptif. Cette interprétation est soutenue, du moins jusqu'à un certain point, par les dispositions liminaires du par. (3), qui parlent, dans la version anglaise, de «*the language of the English or French linguistic minority population*», et, dans la version française, de «*la langue de la minorité francophone ou anglophone*». Les établissements d'enseignement visés à l'al. 23(3)b) semblent donc être ceux de *la minorité*.

Cette conclusion est en outre appuyée par le fait que l'al. (3)a) de l'art. 23 prévoit le droit à «l'instruction dans la langue de la minorité», ce qui doit comprendre, outre les enseignants et le matériel pédagogique nécessaires à cette fin, des salles de classe ou d'autres moyens matériels, comme la télévision, pour dispenser cette instruction. L'alinéa (3)b) serait superflu s'il n'avait d'autre objet que d'exiger la fourniture d'établissements.

On pourrait en outre souligner le fait que les al. (3)a) et (3)b) prévoient tous les deux une «*justification par le nombre*». La répétition à l'al. (3)b), même dans des termes légèrement différents, n'était nécessaire que si les établissements mentionnés n'étaient pas les mêmes que ceux requis pour dispenser l'instruction.

Il appert donc que, lorsque des établissements d'enseignement doivent être fournis pour assurer l'exercice des droits conférés par l'al. 23(3)b), les établissements à fournir doivent appartenir à la minorité linguistique. Les versions anglaise et française de l'al. 23(3)b) doivent être lues ensemble et, à notre avis, leur sens justifie cette interprétation.

(5) Gestion et contrôle—L'objet de l'art. 23

La précédente analyse textuelle de l'al. 23(3)b) est fortement appuyée par un examen de l'objet global de l'art. 23. Cet objet, mentionné plus haut, est de préserver et promouvoir la langue et la culture de la minorité partout au Canada. Selon moi, il est indispensable à cette fin que, dans chaque cas où le nombre le justifie, les parents appartenant à la minorité linguistique aient une

ment and control over the educational facilities in which their children are taught. Such management and control is vital to ensure that their language and culture flourish. It is necessary because a variety of management issues in education, e.g., curricula, hiring and expenditures, can affect linguistic and cultural concerns. I think it incontrovertible that the health and survival of the minority language and culture can be affected in subtle but important ways by decisions relating to these issues. To give but one example, most decisions pertaining to curricula clearly have an influence on the language and culture of the minority students.

Furthermore, as the historical context in which s. 23 was enacted suggests, minority language groups cannot always rely upon the majority to take account of all of their linguistic and cultural concerns. Such neglect is not necessarily intentional: the majority cannot be expected to understand and appreciate all of the diverse ways in which educational practices may influence the language and culture of the minority. In commenting on various setbacks experienced by the Francophone minority in Ontario, the Court of Appeal of that province noted that “[l]ack of meaningful participation in management and control of local school boards by the Francophone minority made these events possible” (*Reference Re Education Act of Ontario, supra*, at p. 531). A similar observation was made by the Prince Edward Island Court of Appeal in *Reference Re Minority Language Educational Rights (P.E.I.), supra*, at p. 259:

It would be foolhardy to assume that Parliament intended to . . . leave the sole control of the program development and delivery with the English majority. If such were the case, a majority language group could soon wreak havoc upon the rights of the minority and could soon render such a right worthless.

I agree with the sentiments expressed in these statements. If section 23 is to remedy past injustices and ensure that they are not repeated in the

certain mesure de gestion et de contrôle à l'égard des établissements d'enseignement où leurs enfants se font instruire. Cette gestion et ce contrôle sont vitaux pour assurer l'épanouissement de leur langue et de leur culture. Ils sont nécessaires parce que plusieurs questions de gestion en matière d'enseignement (programmes d'études, embauchage et dépenses, par exemple) peuvent avoir des incidences sur les domaines linguistique et culturel. Je tiens pour incontestable que la vigueur et la survie de la langue et de la culture de la minorité peuvent être touchées de façons subtiles mais importantes par les décisions prises sur ces questions. Pour ne donner qu'un seul exemple, la plupart des décisions relatives aux programmes d'études influent visiblement sur la langue et la culture des élèves de la minorité.

En outre, comme l'indique le contexte historique dans lequel l'art. 23 a été adopté, les minorités linguistiques ne peuvent pas être toujours certaines que la majorité tiendra compte de toutes leurs préoccupations linguistiques et culturelles. Cette carence n'est pas nécessairement intentionnelle: on ne peut attendre de la majorité qu'elle comprenne et évalue les diverses façons dont les méthodes d'instruction peuvent influer sur la langue et la culture de la minorité. Commentant les différents revers subis par la minorité francophone de l'Ontario, la Cour d'appel de cette province a souligné que [TRADUCTION] «ces événements ont été rendus possibles par l'absence de participation valable à la gestion et au contrôle des conseils scolaires locaux par la minorité francophone» (*Reference Re Education Act of Ontario*, précité, à la p. 531). Une observation analogue a été faite par la Cour d'appel de l'Île-du-Prince-Édouard dans l'affaire *Reference Re Minority Language Educational Rights (P.E.I.)*, précité, à la p. 259:

[TRADUCTION] Il serait téméraire de présumer que le Parlement avait l'intention de [...] confier à la majorité anglophone le contrôle exclusif de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes, puisque dans un tel cas, la majorité linguistique pourrait très vite porter gravement atteinte aux droits de la minorité et leur enlever toute valeur.

Je souscris à l'opinion exprimée dans ces déclarations. Si l'article 23 doit redresser les injustices du passé et garantir qu'elles ne se répètent pas dans

future, it is important that minority language groups have a measure of control over the minority language facilities and instruction.

(6) The Meaning of the Phrase "Management and Control"

Section 23 clearly encompasses a right to management and control. On its own, however, the phrase "management and control" is imprecise and requires further specification. This can be accomplished by considering what type of management and control is needed in order to fulfill the purpose of s. 23.

The appellants argue for a completely independent Francophone school board. Much is to be said in support of this position and indeed it may be said to reflect the ideal. As Kerans J.A. writes in the judgment under appeal (at p. 537):

I accept the argument of the appellants that the most effective guarantee to prevent assimilation is a facility under the exclusive control of that group. Any diminution in that power inevitably dilutes the uniqueness of the school and opens it to the influence of an insensitive if not hostile majority. No doubt some elements of control must be yielded, as we will see, but each measure of control lost represents a potential weakening of the decision-making power, and opens the door to an undermining of the difficult role of the facility.

Historically, separate or denominational boards have been the principal bulwarks of minority language education in the absence of any provision for minority representation and authority within public or common school boards. Such independent boards constitute, for the minority, institutions which it can consider its own with all this entails in terms of opportunity of working in its own language and of sharing a common culture, interests and understanding and being afforded the fullest measure of representation and control. These are particularly important in setting overall priorities and responding to the special educational needs of the minority.

L'avenir, il importe que les minorités linguistiques aient une certaine mesure de contrôle sur les établissements d'enseignement qui leur sont destinés et sur l'instruction dans leur langue.

"(6) Le sens de l'expression «gestion et contrôle»"

L'article 23 englobe clairement un droit à la gestion et au contrôle. En elle-même, toutefois, l'expression «gestion et contrôle» est vague et demande des précisions. Elles peuvent être fournies par l'examen du genre de gestion et de contrôle requis pour la réalisation de l'objet de l'art. 23.

c

Les appellants revendiquent un conseil scolaire francophone complètement indépendant. Ce point de vue peut être soutenu à plus d'un titre et on pourrait dire qu'il exprime l'idéal. Comme le dit le juge Kerans dans l'arrêt faisant l'objet du présent pourvoi (à la p. 537):

[TRADUCTION] Je retiens l'argument des appellants que la plus sûre garantie contre l'assimilation est un établissement relevant du contrôle exclusif du groupe en question. Toute diminution de ce pouvoir dilue inévitablement la spécificité de l'école et l'expose à l'influence d'une majorité insensible voire hostile. Certains aspects du contrôle doivent sans doute être cédés, comme nous le verrons, mais chaque degré de perte de ce contrôle représente un affaiblissement possible du pouvoir décisionnel et ouvre la porte au risque que soit miné le rôle difficile de l'établissement.

Historiquement, en l'absence de mesures destinées à assurer à la minorité une représentation et des pouvoirs au sein des conseils d'écoles publiques ou communes, les conseils séparés ou confessionnels ont formé les principaux bastions de l'enseignement dans la langue de la minorité. Ces conseils indépendants constituent pour la minorité des institutions qu'elle peut considérer comme les siennes avec tout ce que cela représente en termes de possibilités de travailler dans sa propre langue, de partager une culture, des intérêts et des points de vue communs, et de jouir de la plus grande mesure possible de représentation et de contrôle. Ces éléments ont une importance considérable lorsqu'il s'agit de fixer des priorités générales et de répondre aux besoins spéciaux de la minorité en matière d'éducation.

j

In some circumstances an independent Franco-phone school board is necessary to meet the purpose of s. 23. However, where the number of students enrolled in minority schools is relatively small, the ability of an independent board to fulfill this purpose may be reduced and other approaches may be appropriate whereby the minority is able to identify with the school but has the benefit of participating in a larger organization through representation and a certain exclusive authority within the majority school board. Under these circumstances, such an arrangement avoids the isolation of an independent school district from the physical resources which the majority school district enjoys and facilitates the sharing of resources with the majority board, something which can be crucial for smaller minority schools. By virtue of having a larger student population, it can be expected that the majority board would have greater access to new educational developments and resources. Where the number of s. 23 students is not sufficiently large, a complete isolation of the minority schools would tend to frustrate the purpose of s. 23 because, in the long run, it would contribute to a decline in the status of the minority language group and its educational facilities. Graduates of the minority schools would be less well-prepared (thus hindering career opportunities for the minority) and potential students would be disinclined to enter minority language schools.

The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism (Book II, c. 10) discussed these issues and offered a number of examples of the problems which may result from mandating totally separate administration:

425. The administration of minority-language schools at the level of the provincial department of Education must be differentiated from the administration of the majority schools, but it should not be completely separated . . . The grave danger of a separate department is that the minority schools would constitute an isolated system . . . Different policies might be adopted for school consolidation, for the curriculum, or for teaching

Dans certaines circonstances, un conseil scolaire francophone indépendant est nécessaire pour atteindre l'objet de l'art. 23. Toutefois, quand le nombre d'élèves inscrits dans les écoles de la minorité est relativement petit, la capacité d'un conseil indépendant d'atteindre cet objet peut s'en trouver réduite, de sorte qu'il peut y avoir lieu de recourir alors à d'autres méthodes qui permettent à la minorité de s'identifier avec l'école tout en ayant l'avantage de participer à un organisme plus grand grâce à une représentation et à un certain pouvoir exclusif au sein du conseil scolaire de la majorité. Dans une situation de ce genre, de tels moyens permettent de ne pas souffrir de l'isolement d'un district scolaire indépendant à l'égard des ressources matérielles dont dispose le district scolaire de la majorité et ils facilitent le partage des ressources avec le conseil de la majorité, ce qui peut être crucial pour les écoles plus petites de la minorité. On peut s'attendre à ce que, ayant une population étudiante plus importante, le conseil de la majorité ait plus facilement accès aux améliorations et aux nouvelles ressources en matière d'éducation. Lorsque le nombre d'élèves visés par l'art. 23 n'est pas suffisamment élevé, l'isolement complet des écoles de la minorité irait à l'encontre de l'objet de l'art. 23 parce que, à la longue, il contribuerait à la détérioration du statut du groupe linguistique minoritaire et des moyens dont il dispose en matière d'éducation. Les diplômés des écoles de la minorité seraient moins bien préparés (ce qui réduirait les possibilités de carrière de la minorité) et les élèves éventuels seraient peu disposés à fréquenter les écoles de la minorité linguistique.

La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Livre II, ch. 10) a analysé ces questions et donné un certain nombre d'exemples des problèmes qui peuvent résulter de la reconnaissance d'une administration complètement séparée:

i 425. À l'échelon provincial, l'administration des écoles de la minorité doit être distincte mais non pas complètement séparée de celle des écoles de la majorité. [...] Mais la création d'un ministère pour les écoles de la minorité comporterait le grave danger de les enfermer dans un système isolé. [...] Des orientations différentes en matière de régionalisation, de programmes et de méthodes pourraient entraîner des écarts tels que les

methods, to the point where educational opportunities and academic standards differed.... [T]he majority school system would have the advantage of size; it would be able to allocate more resources to planning and would be better able to test and adopt new policies.

426. . . no distinction need be made in the administration of majority- and minority-language schools in some areas. Most departments have a division responsible for school buildings and equipment. In this area, the same problems must be resolved, whether the language of instruction is French or English, and a separate division for minority-language schools would mean unnecessary duplication. The establishment of separate divisions would be wasteful and would also make it more difficult to ensure that all students in the province would have equivalent standards of school accommodation. Similarly, the accounting and financial divisions should not be divided into separate sections. Financial procedures should be the same for all schools. [Emphasis added.]

In particular the Commission stressed the advantages of a single administration in its discussion of equipment and physical facilities:

437. The advantages of a common authority are most obvious in the provision of physical services. A single transportation system is likely to be more efficient, particularly in rural areas. Special equipment, ranging from highly specialized scientific instruments to mobile classrooms, can be better utilized. School maintenance and repairs are not affected by the language used in the classroom. [Emphasis added.]

These quotations are only offered to provide examples, and not as a recipe for how s. 23 should be implemented in any specific situation.

Perhaps the most important point to stress is that completely separate school boards are not necessarily the best means of fulfilling the purpose of s. 23. What is essential, however, to satisfy that purpose is that the minority language group have control over those aspects of education which pertain to or have an effect upon their language and culture. This degree of control can be achieved to a substantial extent by guaranteeing representation of the minority on a shared school board and by giving these representatives exclusive control over

facilités d'accès à l'éducation et les normes pédagogiques ne soient pas les mêmes. [...] [L]e système des écoles majoritaires aurait [...] l'avantage que lui confère son importance numérique; il pourrait affecter plus de ressources à la planification et serait en meilleure posture pour l'essai ou l'adoption de nouvelles formules.

426. . . l'administration de certains domaines intéressant les deux [réseaux scolaires] peut être conjointe. Dans la plupart des ministères provinciaux de l'Education, il existe une division chargée des bâtiments scolaires et de leur équipement, et les problèmes qu'elle doit résoudre sont les mêmes, qu'il s'agisse du secteur anglophone ou francophone. Par conséquent, une division distincte pour les écoles de la minorité ferait double emploi. La création de divisions séparées entraînerait du gaspillage et rendrait plus difficile la possibilité d'assurer à tous les élèves d'une province des locaux offrant les mêmes avantages. Les services de comptabilité et de finances ne devraient pas être séparés et les méthodes financières devraient être les mêmes pour toutes les écoles. [Je souligne.]

La Commission a particulièrement souligné les avantages d'une administration unique dans son analyse des équipements et des installations matérielles:

437. Les avantages d'une autorité commune sont particulièrement manifestes dans le domaine des services matériels. Ainsi, un service unique de transport serait plus efficace, notamment dans les régions rurales. On pourra utiliser à meilleur escient le matériel commun, depuis les instruments scientifiques les plus modernes jusqu'aux classes ambulantes. Il n'existe guère de rapport entre l'entretien des écoles et la langue d'enseignement. [Je souligne.]

Je ne cite ces extraits qu'à titre d'exemples et non à titre de formules d'application de l'art. 23 dans une situation précise.

Le point le plus important à souligner est peut-être que la création de conseils scolaires complètement séparés n'est pas nécessairement le meilleur moyen d'atteindre l'objectif de l'art. 23. Ce qui est essentiel toutefois pour sa réalisation, c'est que le groupe linguistique minoritaire ait un contrôle sur les aspects de l'éducation qui concernent ou qui touchent sa langue et sa culture. On peut obtenir ce degré de contrôle, dans une large mesure, en garantissant la représentation de la minorité au sein d'un conseil scolaire mixte et en accordant à

all of the aspects of minority education which pertain to linguistic and cultural concerns.

To give but one example, the right to tax (which would accompany the creation of an independent school district), is not, in my view, essential to satisfy the concerns of s. 23 with linguistic and cultural security. Section 23 guarantees that minority schools shall receive public funds, but it is not necessary that the funds be derived through a separate tax base provided adequate funding is otherwise assured. Similar observations can be made in respect of other features of separate school districts.

It is not possible to give an exact description of what is required in every case in order to ensure that the minority language group has control over those aspects of minority language education which pertain to or have an effect upon minority language and culture. Imposing a specific form of educational system in the multitude of different circumstances which exist across Canada would be unrealistic and self-defeating. The problems with mandating "specific modalities" have been recognized by all of the courts in Canada which have considered s. 23. At this stage of early development of s. 23 jurisprudence, the appropriate response for the courts is to describe in general terms the requirements mandated. It is up to the public authorities to satisfy these general requirements. Where there are alternative ways of satisfying the requirements, the public authorities may choose the means of fulfilling their duties. In some instances this approach may result in further litigation to determine whether the general requirements mandated by the court have been implemented. I see no way to avoid this result, as the alternative of a uniform detailed order runs the real risk of imposing impractical solutions. Section 23 is a new type of legal right in Canada and thus requires new responses from the courts.

In arriving at a general description of the sort of management and control mandated by s. 23, I have borrowed heavily from the statements of Purvis J. and Kerans J.A. in the Alberta courts, as

ses représentants un contrôle exclusif sur tous les aspects de l'éducation de la minorité qui concernent les questions d'ordre linguistique et culturel.

- a* Pour ne donner qu'un seul exemple, le droit de lever des impôts (dont serait assorti l'établissement d'un district scolaire indépendant) n'est pas essentiel, à mon avis, au règlement des questions de sécurité linguistique et culturelle visées par l'art.
- b* 23. L'article 23 garantit que les écoles de la minorité recevront des fonds publics, mais il n'est pas nécessaire que ces fonds proviennent d'une assiette fiscale distincte pourvu qu'un financement adéquat soit par ailleurs garanti. On peut faire les mêmes remarques relativement à d'autres caractéristiques de districts scolaires séparés.

Il n'est pas possible de décrire exactement ce qui est nécessaire dans chaque cas pour assurer que le groupe linguistique minoritaire exerce un contrôle sur les aspects de l'enseignement dans sa langue qui concernent ou touchent sa langue et sa culture. Il serait irréaliste et vain d'imposer une forme précise de système d'éducation à une multitude de situations différentes qui existent dans tout le Canada. Tous les tribunaux canadiens qui ont examiné l'art. 23 ont reconnu les problèmes que comporte la reconnaissance de «modalités particulières». À ce stade initial de l'évolution de la jurisprudence relative à l'art. 23, la réaction des tribunaux devrait consister à décrire en termes généraux les exigences posées. Il appartient aux pouvoirs publics de répondre à ces exigences générales. Lorsqu'il y a diverses façons de répondre aux exigences, les pouvoirs publics peuvent choisir le moyen de remplir leurs obligations. Dans certains cas, cette méthode peut amener d'autres litiges pour déterminer si les exigences générales établies par la cour ont été appliquées. Je ne vois pas comment cela peut être évité car l'autre possibilité, celle d'une ordonnance détaillée et uniforme, comporte le risque réel d'imposer des solutions impraticables. L'article 23 est un nouveau genre de garantie juridique au Canada et exige donc de nouvelles réponses de la part des tribunaux.

Pour donner une description générale du type de gestion et de contrôle requis par l'art. 23, je me suis largement inspiré des déclarations du juge Purvis et du juge Kerans des tribunaux albertain

well as from statements by the Ontario Court of Appeal in *Reference Re Education Act of Ontario, supra*. The views of these courts show an appreciation of the various considerations involved in ensuring that the minority language group has control over the aspects of minority language education which pertain to or have an effect upon minority language and culture.

In my view, the measure of management and control required by s. 23 of the *Charter* may, depending on the number of students to be served, warrant an independent school board. Where numbers do not warrant granting this maximum level of management and control, however, they may nonetheless be sufficient to require linguistic minority representation on an existing school board. In this latter case:

(1) The representation of the linguistic minority on local boards or other public authorities which administer minority language instruction or facilities should be guaranteed;

(2) The number of minority language representatives on the board should be, at a minimum, proportional to the number of minority language students in the school district, i.e. the number of minority language students for whom the board is responsible;

(3) The minority language representatives should have exclusive authority to make decisions relating to the minority language instruction and facilities, including:

(a) expenditures of funds provided for such instruction and facilities;

(b) appointment and direction of those responsible for the administration of such instruction and facilities;

(c) establishment of programs of instruction;

(d) recruitment and assignment of teachers and other personnel; and

(e) making of agreements for education and services for minority language pupils.

ainsi que de déclarations de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Reference Re Education Act of Ontario*, précité. Les opinions de ces tribunaux témoignent de leur conscience des différentes considérations en jeu lorsqu'il s'agit d'assurer au groupe linguistique minoritaire un contrôle sur les aspects de l'enseignement dans sa langue qui concernent ou touchent sa langue et sa culture.

À mon avis, le degré de gestion et de contrôle exigé par l'art. 23 de la *Charte* peut, selon le nombre d'élèves en cause, justifier l'existence d'un conseil scolaire indépendant. Toutefois lorsque les chiffres ne justifient pas ce niveau maximum de gestion et de contrôle, ils peuvent néanmoins être assez élevés pour exiger la représentation de la minorité linguistique au sein d'un conseil scolaire existant. Dans ce dernier cas:

(1) La représentation de la minorité linguistique au sein des conseils locaux ou des autres pouvoirs publics qui administrent l'instruction dans la langue de la minorité ou les établissements où elle est dispensée, devrait être garantie;

(2) Le nombre de représentants de la minorité linguistique au sein du conseil devrait être au moins proportionnel au nombre d'élèves de la minorité linguistique dans le district scolaire, c.-à-d. au nombre d'élèves de la minorité linguistique qui relèvent du conseil;

(3) Les représentants de la minorité linguistique devraient avoir le pouvoir exclusif de prendre des décisions concernant l'instruction dans sa langue et les établissements où elle est dispensée, notamment:

a) les dépenses de fonds prévus pour cette instruction et ces établissements;

b) la nomination et la direction des personnes chargées de l'administration de cette instruction et de ces établissements;

c) l'établissement de programmes scolaires;

d) le recrutement et l'affectation du personnel, notamment des professeurs; et

e) la conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés aux élèves de la minorité linguistique.

I do not doubt that in future cases courts will have occasion to expand upon or refine these words. It is impossible at this stage in the development of s. 23 to foresee all of the circumstances relevant to its implementation.

There are a few general comments I wish to add in respect of the above description. First, the matter of the quality of education to be provided to the minority students was not dealt with above because, strictly speaking, it does not pertain to the issue of management and control. It is, of course, an important issue and one which was raised in this appeal. I think it should be self-evident that in situations where the above degree of management and control is warranted the quality of education provided to the minority should in principle be on a basis of equality with the majority. This proposition follows directly from the purpose of s. 23. However, the specific form of educational system provided to the minority need not be identical to that provided to the majority. The different circumstances under which various schools find themselves, as well as the demands of a minority language education itself, make such a requirement impractical and undesirable. It should be stressed that the funds allocated for the minority language schools must be at least equivalent on a per student basis to the funds allocated to the majority schools. Special circumstances may warrant an allocation for minority language schools that exceeds the per capita allocation for majority schools. I am confident that this will be taken into account not only in the enabling legislation, but in budgetary discussions of the board.

With respect to funding, the reference point for determining the number of students will normally be the pupils actually receiving minority language education. During the period in which a minority language education programme is getting started, however, it would seem reasonable to budget for the number of students who can realistically be seen as attending the school once operations are well established. This may be one example of a special circumstance which calls for a higher allo-

Je ne doute pas que, dans d'autres affaires, les tribunaux auront l'occasion de développer ou de préciser ces principes. Il est impossible à ce stade de l'évolution de l'art. 23 de prévoir toutes les circonstances entourant son application.

Je voudrais ajouter quelques observations d'ordre général relativement à l'analyse qui précède. Premièrement, je n'ai pas traité de la qualité de l'éducation à fournir aux élèves de la minorité parce qu'à proprement parler cela ne concerne pas la question de la gestion et du contrôle. C'est évidemment une question importante, et elle a été soulevée dans le présent pourvoi. Je crois qu'il va de soi que, dans les situations où le degré de gestion et de contrôle mentionné ci-dessus est justifié, la qualité de l'éducation donnée à la minorité devrait en principe être égale à celle de l'éducation dispensée à la majorité. Cette proposition découle directement de l'objet de l'art. 23. Cependant, il n'est pas nécessaire que la forme précise du système d'éducation fourni à la minorité soit identique à celle du système fourni à la majorité. Les situations différentes dans lesquelles se trouvent diverses écoles, de même que les exigences de l'enseignement dans la langue de la minorité rendent une telle exigence peu pratique et peu souhaitable. Il convient de souligner que les fonds affectés aux écoles de la minorité linguistique doivent être au moins équivalents, en proportion du nombre d'élèves, aux fonds affectés aux écoles de la majorité. Dans des circonstances particulières, les écoles de la minorité linguistique pourraient être justifiées de recevoir un montant supérieur, par élève, à celui versé aux écoles de la majorité. Je suis persuadé que cela sera pris en considération non seulement dans la loi habilitante, mais aussi dans les débats budgétaires du conseil.

Le chiffre retenu pour les fins du financement sera normalement le nombre d'élèves qui reçoivent en fait l'instruction dans la langue de la minorité. Toutefois, au cours de la période initiale d'un programme d'enseignement dans la langue de la minorité, il semble raisonnable de prévoir un budget correspondant au nombre d'élèves qui, selon des prévisions réalistes, fréquenteront l'école lorsque le programme sera bien implanté. C'est peut-être là un exemple de circonstances particu-

cation of funds for minority education programmes. It could also be seen, however, as a consideration which would equally be extended to a majority language programme during its start-up period.

Second, provincial and local authorities may, of course, give minority groups a greater degree of management and control than that described above. Section 23 only mandates a minimum level of management and control in a given situation; it does not set a ceiling.

Third, there are a variety of different forms of institutional structures which will satisfy the above guidelines. I have stressed this aspect of the flexibility of s. 23 before, but this feature bears repeating. The constant in any acceptable scheme of minority representation, however, will be the granting of representation proportional to the number of minority language students who fall under the responsibility of the particular school board.

Fourth, the persons who will exercise the measure of management and control described above are "s. 23 parents" or persons such parents designate as their representatives. I appreciate that because of the wording of s. 23 these parents may not be culturally a part of the minority language group. This could occasionally result in persons who are not, strictly speaking, members of the minority language group exercising some control over minority language education. This would be a rare occurrence, and is not reason to lessen the degree of management and control given to s. 23 parents.

Fifth, I wish to emphasize that the above description is only meant to cover the degree of management and control which, short of a separate school board, is required under s. 23 where the number of s. 23 students is significant enough to warrant moving towards the upper level of the sliding scale. Other degrees of management and control may be required in situations where the

lières qui commande l'affectation de sommes plus élevées aux programmes d'enseignement pour la minorité. Cela pourrait être aussi une considération applicable au même titre à un programme a dans la langue de la majorité pendant la période de démarrage.

Deuxièmement, des autorités provinciales et locales peuvent bien sûr accorder à des groupes b minoritaires un degré de gestion et de contrôle plus élevé que celui décrit précédemment. L'article 23 requiert seulement un niveau minimum de gestion et de contrôle dans une situation donnée; il ne fixe pas un maximum.

Troisièmement, divers types de structures institutionnelles répondront aux principes directeurs énoncés ci-dessus. J'ai déjà souligné cet aspect de la souplesse de l'art. 23, mais cette caractéristique d' e mérite d'être répétée. La constante dans tout régime acceptable de représentation de la minorité sera toutefois l'octroi d'une représentation proportionnelle au nombre d'élèves de la minorité linguistique qui relèvent du conseil scolaire en question.

Quatrièmement, les personnes qui exerceront le pouvoir de gestion et de contrôle décrit précédemment sont des «parents visés par l'art. 23» ou des personnes désignées par ces parents comme leurs représentants. Je me rends compte que ces parents, vu la formulation de l'art. 23, peuvent ne pas faire partie, d'un point de vue culturel, du groupe linguistique minoritaire. Cela pourrait à l'occasion signifier que des personnes qui ne sont pas à proprement parler membres de la minorité linguistique exercent un certain contrôle sur l'enseignement dans la langue de la minorité. Ces cas seraient rares et ne justifient pas la réduction du degré de gestion et de contrôle accordé aux parents visés par l'art. 23.

En cinquième lieu, je veux souligner que ce qui précède vise uniquement le degré de gestion et de contrôle requis en vertu de l'art. 23, en deçà d'un conseil scolaire séparé, lorsque le nombre d'élèves visés par l'art. 23 est suffisamment important pour justifier un déplacement vers le niveau supérieur du critère variable. D'autres degrés de gestion et de contrôle peuvent être nécessaires dans des situa-

numbers do not justify granting full rights of management and control. What is required in any case will turn on what the "numbers warrant".

Finally, it should be noted that the management and control accorded to s. 23 parents does not preclude provincial regulation. The province has an interest both in the content and the qualitative standards of educational programmes. Such programmes can be imposed without infringing s. 23, in so far as they do not interfere with the linguistic and cultural concerns of the minority.

Having canvassed the degrees of management and control which s. 23 might require, the next step is to determine what degree the numbers in Edmonton warrant granting. Before I approach this task, however, it will be convenient at this point to consider the issue of denominational rights.

(7) *Denominational Schools' Rights*

Under the terms of s. 29 of the *Charter* any interpretation of s. 23 must be consistent with the rights and privileges of denominational schools. Section 29 reads:

29. Nothing in this Charter abrogates or derogates from any rights or privileges guaranteed by or under the Constitution of Canada in respect of denominational, separate or dissentient schools.

The rights of denominational, separate or dissentient schools referred to in s. 29 are generally provided for in s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867*:

93. In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, subject and according to the following Provisions:—

(1) Nothing in any such Law shall prejudicially affect any Right or Privilege with respect to Denominational Schools which any Class of Persons have by Law in the Province at the Union:

The province of Alberta is governed by a slightly different provision. When Alberta became a province in 1905, it adopted s. 93 of the *British North America Act, 1867* (later renamed the *Constitution Act, 1867*), but with an amendment to

tions où le nombre ne justifie pas l'attribution de pleins droits de gestion et de contrôle. Ce qui est requis dans chaque cas dépendra de ce que le «nombre justifie».

b Finalement il est à noter que l'attribution de la gestion et du contrôle aux parents visés par l'art. 23 n'exclut pas la réglementation provinciale. La province a un intérêt dans le contenu et les normes de qualité des programmes scolaires. Pour autant qu'ils ne sont pas incompatibles avec les préoccupations linguistiques et culturelles de la minorité, ces programmes peuvent être imposés sans violation de l'art. 23.

c Après cet examen des degrés de gestion et de contrôle que pourrait exiger l'art. 23, la prochaine étape consiste à déterminer quel niveau serait justifié, à Edmonton, par les chiffres en cause. Avant d'entreprendre cette tâche, il convient cependant à ce stade d'examiner la question des droits confessionnels.

(7) *Droits des écoles confessionnelles*

e En vertu de l'art. 29 de la *Charte*, toute interprétation de l'art. 23 doit être compatible avec les droits et les priviléges des écoles confessionnelles:

f **29.** Les dispositions de la présente charte ne portent pas atteinte aux droits ou priviléges garantis en vertu de la Constitution du Canada concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles.

g Les droits des écoles séparées et autres écoles confessionnelles visées à l'art. 29 sont prévus de façon générale au par. 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*:

h **93.** Dans chaque province et pour chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer sur l'éducation, sous réserve et en conformité des dispositions suivantes:—

i (1) Rien dans cette législation ne devra préjudicier à un droit ou privilège conféré par la loi, lors de l'Union, à quelque classe particulière de personnes dans la province relativement aux écoles confessionnelles;

La province de l'Alberta est régie par une disposition légèrement différente. Lorsque l'Alberta est devenue une province en 1905, elle a adopté l'art. 93 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* (appelé plus tard la *Loi constitutionnelle de*

s. 93(1). The amendment is set out in s. 17 of the *Alberta Act*:

Section 93 of the *Constitution Act, 1867*, shall apply to the said province, with the substitution for paragraph (1) of the said section 93, of the following paragraph:

“(1) Nothing in any such law shall prejudicially affect any right or privilege with respect to separate schools which any class of persons have at the date of the passing of this Act, under the terms of chapters 29 and 30 of the Ordinances of the North-west Territories, passed in the year 1901, or with respect to religious instruction in any public or separate school as provided for in the said ordinances.”

(3) Where the expression “by law” is employed in paragraph 3 of the said section 93, it shall be held to mean the law as set out in the said chapters 29 and 30, and where the expression “at the Union” is employed, in the said paragraph 3, it shall be held to mean the date at which this Act comes into force.

The phrase “right or privilege with respect to separate schools” is used in both the *Constitution Act, 1867* and the *Alberta Act*. (The terms “separate schools” and “denominational schools” are interchangeable.) In view of the similar contexts in which s. 93(1) and s. 17 were introduced, it can be presumed that the shared phrase carries the same meaning in each provision. Thus, the jurisprudence on s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867* is relevant in interpreting s. 17 of the *Alberta Act*. With this approach in mind, I pose the pertinent question: does conferring upon minority language parents the rights to management and control infringe a “right or privilege with respect to separate schools” as guaranteed under s. 17 of the *Alberta Act*?

The answer to this question is provided by the recent case of *Greater Montreal Protestant School Board v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 377. In that case, Beetz J., writing for the majority, held that the phrase “Right or Privilege with respect to Denominational Schools” in s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867*, means that

1867), mais en apportant une modification au par. 93(1) qui est énoncée à l'art. 17 de la *Loi sur l'Alberta*:

L'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* s'applique à la dite province sauf substitution de l'alinéa suivant à l'alinéa 1 du dit article 93:

“(1) Rien dans ces lois ne préjudiciera à aucun droit ou privilège dont jouit aucune classe de personnes en matière d'écoles séparées à la date de la présente loi aux termes des chapitres 29 et 30 des ordonnances des territoires du Nord-Ouest rendues en l'année 1901, ou au sujet de l'instruction religieuse dans toute école publique ou séparée ainsi que prévu dans les dites ordonnances.”

(3) Là où l'expression «par la loi» est employée au paragraphe 3 du dit article 93, elle sera interprétée comme signifiant la loi telle qu'énoncée aux dits chapitres 29 et 30, et là où l'expression «lors de l'union» est employée au dit paragraphe 3, elle sera tenue pour signifier la date à laquelle la présente loi entre en vigueur.

La *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi sur l'Alberta* utilisent des expressions équivalentes, «droit ou privilège [...] relativement aux écoles confessionnelles» et «droit ou privilège [...] en matière d'écoles séparées» (les termes «écoles séparées» et «écoles confessionnelles» sont interchangeables). Puisque le par. 93(1) et l'art. 17 ont été adoptés dans des contextes semblables, on peut présumer que l'expression qu'ils ont en commun a le même sens dans les deux dispositions. Ainsi donc, la jurisprudence relative au par. 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* est pertinente relativement à l'interprétation de l'art. 17 de la *Loi sur l'Alberta*. Dans cette optique, je pose la question pertinente suivante: l'attribution aux parents appartenant à la minorité linguistique de droits à la gestion et au contrôle viole-t-elle un «droit ou privilège [...] en matière d'écoles séparées» garanti à l'art. 17 de la *Loi sur l'Alberta*?

On trouve la réponse à cette question dans l'arrêt récent *Grand Montréal, Commission des écoles protestantes c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 377. Dans cet arrêt, le juge Beetz, au nom de la majorité, a conclu que l'expression «droit ou privilège [...] relativement aux écoles confessionnelles» au par. 93(1) de la *Loi constitu-*

the section protects powers over denominational aspects of education and those non-denominational aspects which are related to denominational concerns which were enjoyed at the time of Confederation. The phrase does not support the protection of powers enjoyed in respect of non-denominational aspects of education except in so far as is necessary to give effect to denominational concerns. Beetz J.'s finding is equally applicable to the parallel provision in s. 17 of the *Alberta Act*.

On this view of s. 93(1) of the *Constitution Act, 1867* and s. 17 of the *Alberta Act*, the powers of management and control which s. 23 would accord to minority language groups under the interpretation proposed would not affect any rights in respect of the denominational aspects of education or related non-denominational aspects. The minority language trustees on a denominational school board who are to be given powers over management and control will be, at the same time, denominational trustees: in such instances, the denominational board is not required to cede powers to a non-denominational group of persons, it is only required to give certain of its members authority over minority language education. The proposed regulation would not remove a denominational board's power to manage and control, or alter its denominational character.

The transfer of the powers in respect of management and control thus amounts to the regulation of a non-denominational aspect of education, namely, the language of instruction, a form of regulation which the courts have long held to be valid: see *Brophy v. Attorney-General of Manitoba*, [1895] A.C. 202; *Ottawa Roman Catholic Separate Schools Trustees v. Mackell*, [1917] A.C. 62; and *Ottawa Roman Catholic Separate Schools Trustees v. Quebec Bank*, [1920] A.C. 230. I note that this conclusion was also reached by the Ontario Court of Appeal in *Reference Re Education Act of Ontario, supra*. That court stated that the provinces enjoy a "full power of regulation", adding on p. 538, that "[s]o long as the legislation regulates education and does not threaten the existence of

tionnelle de 1867 signifie que l'article concerné protège les aspects confessionnels de l'éducation ainsi que les aspects non confessionnels liés aux garanties confessionnelles existant à l'époque de la Confédération. Cette expression ne fonde pas la protection de pouvoirs exercés relativement à des aspects non confessionnels de l'enseignement sauf dans la mesure nécessaire pour rendre efficaces les garanties confessionnelles. La conclusion du juge Beetz s'applique également à la disposition parallèle édictée à l'art. 17 de la *Loi sur l'Alberta*.

Selon cette conception du par. 93(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l'art. 17 de la *Loi sur l'Alberta*, les pouvoirs de gestion et de contrôle que l'art. 23 accorderait à la minorité linguistique en vertu de l'interprétation proposée n'auraient aucune incidence sur les droits relatifs aux aspects confessionnels de l'instruction ou aux aspects non confessionnels connexes. Les conseillers scolaires de la minorité linguistique siégeant à un conseil scolaire confessionnel qui devront recevoir des pouvoirs de gestion et de contrôle seront, en même temps, des conseillers confessionnels: dans ce cas, le conseil scolaire confessionnel n'est pas tenu de céder des pouvoirs à un groupe non confessionnel, il est seulement tenu de donner autorité à certains de ses membres sur l'enseignement dans la langue de la minorité. Le règlement envisagé ne retirerait pas le pouvoir du conseil confessionnel de gérer et de contrôler ni ne modifierait son caractère confessionnel.

Le transfert des pouvoirs relatifs à la gestion et au contrôle consiste donc en la réglementation d'un aspect non confessionnel de l'enseignement, savoir, la langue de l'enseignement, une forme de réglementation que les tribunaux ont depuis longtemps déclarée valide: voir les arrêts *Brophy v. Attorney-General of Manitoba*, [1895] A.C. 202; *Ottawa Roman Catholic Separate Schools Trustees v. Mackell*, [1917] A.C. 62; et *Ottawa Roman Catholic Separate Schools Trustees v. Quebec Bank*, [1920] A.C. 230. Je note que c'est aussi la conclusion tirée par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Reference Re Education Act of Ontario*, précité. Cette cour a déclaré en effet que les provinces possèdent [TRADUCTION] «un plein pouvoir de réglementation», ajoutant à la p. 538 que

the separate schools or interfere with their denominational character it is valid".

Before leaving this matter, I wish to address briefly two arguments presented by the government of Alberta. The first argument is that the financial powers enjoyed by denominational schools, in particular their powers to impose taxes, would be infringed by giving minority trustees management and control. In view of my interpretation of s. 23 this is not really an issue: unless numbers warrant an independent school board, the interpretation does not give minority groups the power to impose taxes, it only grants them powers in relation to expenditures. This power, like the other powers granted to the minority language group in respect of management and control, does not change the denominational character of the separate schools. If numbers warrant an independent minority-language school board, there need be no interference with denominational rights for it is possible to constitute minority language boards along denominational lines.

It is then argued, however, that problems could arise in situations where the minority language students in question are partly "denominational" students and partly "non-denominational" students. On the premise that denominational school boards could not be forced to take in non-denominational students, the possibility of "quadruplicate" school organizations arising was discussed. In such a system "minority language separate schools", "minority language public schools", "majority language separate schools" and "majority language public schools" would exist side by side. I do not doubt that the rights of denominational school boards may, in some cases, result in limitations on the type of reorganization which might otherwise be required under s. 23. Denominational school guarantees could split up an eligible group of minority language students in such a way as to

[TRADUCTION] «pourvu que la mesure législative réglemente l'enseignement et ne menace pas l'existence des écoles séparées ni ne touche à leur caractère confessionnel, elle est valide.»

^a Avant de passer à un autre point, je tiens à parler brièvement de deux arguments présentés par le gouvernement de l'Alberta. Selon le premier argument, un pouvoir accordé aux conseillers scolaires de la minorité linguistique en matière de gestion et de contrôle porterait atteinte aux pouvoirs financiers des écoles confessionnelles, en particulier leur pouvoir de lever des impôts. Étant donné mon interprétation de l'art. 23, la question ne se pose pas vraiment: à moins que les chiffres justifient la création d'un conseil scolaire indépendant, cette interprétation ne reconnaît pas à la minorité linguistique le pouvoir de lever des impôts, elle leur reconnaît uniquement des pouvoirs en matière de dépenses. Ce pouvoir, comme les autres pouvoirs conférés à la minorité linguistique en matière de gestion et de contrôle, ne modifie pas le caractère confessionnel des écoles séparées. Si le nombre justifie un conseil scolaire indépendant pour la minorité linguistique, cela ne touchera pas nécessairement les droits confessionnels, car il est possible de constituer des conseils de la minorité linguistique sur une base confessionnelle.

^b Toutefois, on soutient alors que des problèmes peuvent surgir lorsque certains élèves de la minorité linguistique en cause sont des élèves «confessionnels» et d'autres des élèves «non confessionnels». Dans la mesure où les conseils scolaires confessionnels ne pourraient pas être contraints d'accepter des élèves non confessionnels, on a discuté la possibilité d'une organisation scolaire «quadruplicate». Dans un tel système, existeraient côté à côté des «écoles séparées de la minorité linguistique», des «écoles publiques de la minorité linguistique», des «écoles séparées de la majorité linguistique» et des «écoles publiques de la majorité linguistique». Je ne doute pas que les droits des conseils scolaires confessionnels puissent, dans certains cas, avoir pour conséquence d'imposer des limites au genre de réorganisation qui pourrait par ailleurs s'imposer en vertu de l'art. 23. Les garan-

preclude the creation of a minority language school which would otherwise be required. But such a possibility, though unfortunate, does not affect the validity of the interpretation I have given to s. 23. It is also worth mentioning that because of the strong geographical congruence between denominational groups and minority language groups in Canada, it would be rare for such difficulties to arise. There do not appear to be any problems of this sort in the case before us and I think it would be better to deal with such problems if and when they arise.

(8) *The "Numbers Warrant" Provision*

What is being considered when a court addresses the "numbers warrant" question—existing demand, potential demand, or something else? The appellants' position was that the existing demand for Francophone services is not a reliable indicator of demand because the demand for any service will to some extent follow the provision of that service. The respondent, on the other hand, argued that the courts cannot simply use the total number of potential s. 23 students as a gauge, since it is highly unlikely that all of these students will take advantage of a proposed service. There is some force to both of these arguments; accordingly, the approach I have taken mediates between the concerns which they raise. In my view, the relevant figure for s. 23 purposes is the number of persons who will eventually take advantage of the contemplated programme or facility. It will normally be impossible to know this figure exactly, yet it can be roughly estimated by considering the parameters within which it must fall—the known demand for the service and the total number of persons who potentially could take advantage of the service.

The numbers warrant provision requires, in general, that two factors be taken into account in determining what s. 23 demands: (1) the services appropriate, in pedagogical terms, for the number of students involved; and (2) the cost of the contemplated services. The first, pedagogical require-

ties données aux écoles confessionnelles pourraient fractionner un groupe admissible d'élèves appartenant à la minorité linguistique et empêcher de ce fait la création d'une école de la minorité linguistique qui serait autrement requise. Mais une telle possibilité, si regrettable soit-elle, n'enlève rien à la validité de l'interprétation que je donne à l'art. 23. Il y a lieu de souligner aussi qu'étant donné l'étroite correspondance géographique entre les groupes confessionnels et les minorités linguistiques au Canada, il serait rare que de telles difficultés se présentent. Il ne semble pas y avoir de problèmes de cette nature en l'espèce, et je crois qu'il est préférable d'en traiter au moment où ils se présenteront, le cas échéant.

(8) *La «justification par le nombre»*

Que doivent prendre en considération les tribunaux qui étudient la question de la «justification par le nombre»—la demande actuelle, la demande potentielle, ou autre chose? Les appellants font valoir que la demande existante de services francophones n'est pas un indicateur fiable parce que la demande en matière de services suit dans une certaine mesure la prestation du service lui-même. Par ailleurs, l'intimée soutient que les tribunaux ne peuvent pas simplement utiliser comme mesure le nombre total d'élèves pouvant être visés par l'art. 23, parce qu'il est très improbable que tous ces élèves se prévaudront d'un service envisagé. Ces deux arguments ont du poids; c'est pourquoi la méthode que je propose est un moyen terme entre les deux positions exprimées. À mon sens, le chiffre pertinent aux fins de l'art. 23 est le nombre de personnes qui se prévaudront en définitive du programme ou de l'établissement envisagés. Il sera normalement impossible de connaître le chiffre exact, mais on peut en avoir une idée approximative en considérant les paramètres dans lesquels il doit s'inscrire—la demande connue relative au service et le nombre total de personnes qui pourraient éventuellement se prévaloir du service.

La justification par le nombre requiert, en général, la prise en considération de deux facteurs pour déterminer les exigences de l'art. 23: (1) les services appropriés, en termes pédagogiques, compte tenu du nombre d'élèves visés; et (2) le coût des services envisagés. Le premier facteur, soit les

ments, recognizes that a threshold number of students is required before certain programmes or facilities can operate effectively. There is no point, for example, in having a school for only ten students in an urban centre. The students would be deprived of the numerous benefits which can only be achieved through studying and interacting with larger numbers of students. The welfare of the students, and thus indirectly the purposes of s. 23, demands that programmes and facilities which are inappropriate for the number of students involved should not be required.

Cost, the second factor, is not usually explicitly taken into account in determining whether or not an individual is to be accorded a right under the *Charter*. In the case of s. 23, however, such a consideration is mandated. Section 23 does not, like some other provisions, create an absolute right. Rather, it grants a right which must be subject to financial constraints, for it is financially impractical to accord to every group of minority language students, no matter how small, the same services which a large group of s. 23 students are accorded. I note, however, that in most cases pedagogical requirements will prevent the imposition of unrealistic financial demands upon the state. Moreover, the remedial nature of s. 23 suggests that pedagogical considerations will have more weight than financial requirements in determining whether numbers warrant.

In my view, the phrase "where numbers warrant" does not provide an explicit standard which courts can use to determine the appropriate instruction and facilities (in light of the aforementioned considerations) in every given situation. The standard will have to be worked out over time by examining the particular facts of each situation which comes before the courts, but, in general, the inquiry must be guided by the purpose of s. 23. In particular, the fact that s. 23 is a remedial section is significant, indicating that the section does not aim at merely guaranteeing the status quo.

exigences pédagogiques, reconnaît l'existence d'un seuil numérique minimal pour assurer le fonctionnement efficace de certains programmes et établissements. Il ne servirait à rien par exemple d'avoir une école pour dix élèves seulement dans un centre urbain car les élèves seraient privés des nombreux avantages qui découlent d'études et de contacts avec un nombre plus considérable d'élèves. Pour le bien des élèves, et donc indirectement pour les fins de l'art. 23, on ne devrait pas exiger des programmes et des établissements qui ne sont pas appropriés pour le nombre d'élèves concernés.

Le second facteur, soit le coût des services, n'est pas explicitement pris en compte normalement pour déterminer si une personne se verra ou non accorder un droit prévu dans la *Charte*. Dans le cas de l'art. 23, cependant, cette considération s'impose. À la différence d'autres dispositions, l'art. 23 ne crée pas un droit absolu. Il accorde plutôt un droit dont l'exercice est assujetti à des contraintes péquénaires, car il n'est financièrement pas possible d'accorder à chaque groupe d'élèves appartenant à la minorité linguistique, si petit soit-il, les mêmes services que ceux donnés à un groupe important d'élèves visés par l'art. 23. Je note toutefois que, dans la plupart des cas, les exigences pédagogiques permettront d'éviter l'imposition à l'État de charges péquénaires irréalistes. De plus, le caractère réparateur de l'art. 23 laisse entendre que les considérations pédagogiques pèsent plus lourd que les exigences financières quand il s'agira de déterminer si le nombre d'élèves justifie la prestation des services concernés.

À mon avis, l'expression «nombre suffisant pour justifier» ne donne pas aux tribunaux une norme explicite dont ils peuvent se servir pour déterminer quels doivent être l'enseignement et les établissements appropriés (compte tenu des considérations susmentionnées) dans chaque situation donnée. La norme devra être précisée, avec le temps, par l'examen des faits propres à chaque situation soumise aux tribunaux mais, en règle générale, l'analyse doit se fonder sur les fins de l'art. 23. En particulier, le caractère réparateur de l'art. 23 est important car il indique que l'article ne vise pas à garantir simplement le statu quo.

Thus, a number of complex and subtle factors must be taken into account beyond simply counting the number of students. For example, what is appropriate may differ between rural and urban areas. Another factor to consider is that s. 23 speaks of "wherever in the province" the "numbers warrant". This means that the calculation of the relevant numbers is not restricted to existing school boundaries (although the redrawing of school boundaries will often involve a certain cost which must be taken into account). On this point the following was stated at p. 522 of the *Reference Re Education Act of Ontario, supra*:

It must be remembered that s. 23 imposes a duty upon the Legislature to provide minority language instruction "wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient" (emphasis added). Since the numbers test should be applied on a local basis throughout the province, any arbitrary limitation applied across the province without any qualification or exemption may be difficult to justify. The numbers fixed will not always be immutable. They may vary with geographic regions and the type of instruction to be provided.

In some instances it may be necessary to provide transportation for students, or perhaps to provide boarding, in order to meet the requirements of s. 23. It is not necessary to deal with these issues in this appeal, but I mention them as examples of the types of considerations which it may be necessary to consider in other s. 23 cases. The great variety of circumstances which may face the courts shows why a rigid formula for implementing s. 23 should be avoided.

(9) *The Situation in Edmonton*

We can now examine the facts underlying this appeal to determine whether s. 23 parents in Edmonton should be accorded a measure of management and control as contemplated by s. 23.

At the time of the trial, there were approximately 2,948 citizens in Edmonton whose first language learned and still understood was French and who, therefore, qualified under s. 23 of the *Charter*. These citizens had approximately 4,127 children

Il faut donc tenir compte de plusieurs facteurs subtils et complexes qui dépassent le simple calcul du nombre des élèves. Par exemple, ce qui est approprié peut différer selon qu'il s'agit de régions urbaines ou rurales. Un autre facteur à considérer est le fait que l'art. 23 dit «partout dans la province où le nombre [...] est suffisant». Cela signifie que les calculs pertinents ne se limitent pas aux subdivisions scolaires existantes (quoique l'établissement de nouvelles limites scolaires entraîne souvent des coûts dont il faut tenir compte). Sur ce point, on peut lire ce qui suit à la p. 522 de l'arrêt *Reference Re Education Act of Ontario*, précité:

c [TRADUCTION] Il ne faut pas oublier que l'art. 23 impose à la législature la prestation de l'enseignement dans la langue de la minorité «*partout* dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant» (en italique dans l'original). Puisque le critère numérique devrait être appliqué à l'échelle locale dans toute la province, toute limite arbitraire appliquée dans la province sans réserve ni exception pourrait être difficile à justifier. Les nombres fixés ne seront pas toujours immuables. Ils peuvent varier selon les régions géographiques et le genre d'enseignement à fournir.

Dans certains cas, il pourra être nécessaire d'assurer le transport des élèves, ou peut-être prévoir des pensionnats, pour répondre aux exigences de l'art. 23. Il n'est pas nécessaire de traiter de ces questions dans le cadre de ce pourvoi, mais je les mentionne à titre d'exemples du genre de considérations pouvant entrer en ligne de compte dans d'autres affaires fondées sur l'art. 23. La multitude des circonstances que les tribunaux pourront être appelés à examiner montre pourquoi il faut éviter de définir une formule d'application rigide pour l'art. 23.

h (9) La situation à Edmonton

Nous pouvons maintenant examiner les faits à l'origine de ce pourvoi pour déterminer si les parents d'Edmonton visés par l'art. 23 devraient avoir un certain degré de gestion et de contrôle comme l'envisage l'art. 23.

À l'époque du procès, Edmonton comptait approximativement 2 948 citoyens dont la première langue apprise et encore comprise était le français et qui, par conséquent, étaient visés par l'art. 23 de la *Charte*. Ces citoyens avaient environ

from birth to age 19, of whom 3,750 were between five and 19 years of age. The vast majority of these parents were separate school supporters. The enrollment at the existing Francophone school, École Maurice Lavallée was 242 students from kindergarten to grade 6, with room for more. No one has been turned away for lack of space. The capacity of the school is 720 students. At the time of trial there were 315 in attendance, of whom 73 were in the grades 7 and 8 immersion programme.

It does not appear that any financial or pedagogical problems have accompanied the operation of the existing Francophone school, École Maurice Lavallée. In view of the substantial number of students involved I do not think that such problems would be likely. It is, no doubt, slightly more expensive on a per student basis to operate a school with 242 students as compared to a school with 1,000 students. However, the remedial nature of s. 23 means that such differences in cost, if not unreasonable, must be accepted. It seems clear that even at the present level of demand, there are sufficient students to justify in both pedagogical and financial terms the creation of an independent school, such as the one presently existing as well as providing for a continuing course of primary and secondary schooling. A recognition of this fact appeared to be common ground amongst all of the parties involved in this appeal, as well as by both of the Alberta courts.

Having established that the existing Francophone school in Edmonton is required in order to comply with s. 23, I believe it is reasonable to require, in addition, that the minority language parents enjoy the right to representation on the separate school board and the degree of management and control that this entails (as specified above). In general, wherever the number of students justifies creating a minority language school, this number would also justify granting the minority language parents a measure of management and control. Because a Francophone school already exists in Edmonton, the pedagogical and financial effects of granting management and control in the case at hand are not likely to be great. Reorganization of the relevant school board to

4 127 enfants de moins de vingt ans, dont 3 750 avaient de 5 à 19 ans. La grande majorité de ces parents étaient contribuables des écoles séparées. L'école francophone existante, l'École Maurice-Lavallée, comptait 242 élèves allant de la maternelle à la sixième année, et il restait des places. Aucune inscription n'a été refusée pour manque de place. L'école a une capacité suffisante pour 720 élèves. Au moment du procès, elle en comptait 315, dont 73 suivaient un programme d'immersion en 7^e et 8^e années.

Il ne semble pas que l'école francophone existante, l'École Maurice-Lavallée, ait connu des problèmes financiers ou pédagogiques. Étant donné le nombre considérable d'élèves en cause, je ne crois pas que de tels problèmes soient susceptibles de se produire. Sans doute est-il proportionnellement un peu plus coûteux de faire fonctionner une école de 242 élèves qu'une école de 1 000 élèves. Cependant le caractère réparateur de l'art. 23 signifie que de tels écarts dans les coûts, s'ils ne sont pas excessifs, doivent être acceptés. Il semble clair que, même au niveau actuel de la demande, il y a suffisamment d'élèves pour justifier, aussi bien sur le plan pédagogique que sur le plan financier, la création d'une école indépendante comme celle qui existe actuellement ainsi que la fourniture d'un programme permanent d'instruction aux niveaux primaire et secondaire. Toutes les parties en cause dans ce pourvoi semblent avoir reconnu ce fait, ainsi que les deux cours albertaines.

g. Après avoir établi que l'école francophone existante d'Edmonton est nécessaire pour satisfaire aux exigences de l'art. 23, je crois qu'il est raisonnable d'exiger en plus, que soit donnés aux parents appartenant à la minorité linguistique le droit d'être représentés au conseil scolaire séparé et le degré de gestion et de contrôle correspondant (décrit précédemment). En règle générale, lorsque le nombre d'élèves justifie la création d'une école de la minorité linguistique, ce nombre justifiera aussi l'attribution d'un degré de gestion et de contrôle aux parents appartenant à la minorité linguistique. Puisqu'il existe déjà une école francophone à Edmonton, l'octroi de pouvoirs de gestion et de contrôle en l'espèce n'aura vraisemblablement pas une grande incidence pédagogique ou

provide for a degree of management and control would not significantly change the pedagogical structure, nor would it be very expensive. At the time of the trial there were approximately 424,622 students enrolled in the public or separate school systems in Alberta in some 146 different jurisdictions. These jurisdictions are administered by Boards of Trustees elected by eligible voters within the boundaries of the districts. Forty-seven of these jurisdictions had fewer than 500 students; of these 25 had fewer than 250 students; of these 8 had fewer than 100 students; and of these 4 had 50 students or less. Of these same 47 districts: 35 were separate school districts whose formation was guaranteed by constitutional guarantees under s. 93 of the *Constitution Act, 1867*, s. 17 of the *Alberta Act*, and s. 29 of the *Charter*; three were in National Parks and subject to federal-provincial agreements; two were consolidated school districts formed under now defunct legislation; one was a regional district formed pursuant to an agreement of three other school jurisdictions; and of the remaining six, four were formed in 1937 and the other two in 1966.

In Edmonton there were approximately 116,788 students enrolled in the public and separate school systems in some nine school jurisdictions. Five of these districts had less than 5,000 students (specifically, the numbers of students in these districts were 4,187 – 3,043 – 2,600 – 758, and 381).

Although some of the smaller school districts in Edmonton and Alberta were formed as a result of special circumstances, s. 23 is itself a special circumstance. Overall, I think it clear that the numbers described above show that requiring a Francophone school, together with a degree of management and control to the parents, is, in respect of a group of students who, at a minimum, number at least 242, a reasonable requirement. At the same time, I am not satisfied on the basis of present evidence that it has been established that the number of students likely to attend Franco-phone schools in Edmonton is sufficient to man-

financière. La réorganisation du conseil scolaire concerné pour donner un certain degré de gestion et de contrôle ne modifierait pas considérablement la structure pédagogique en place et ne serait pas très coûteuse non plus. À l'époque du procès, 424 622 élèves étaient inscrits dans les écoles publiques ou séparées en Alberta dans 146 districts distincts. Ces districts sont administrés par des conseils scolaires dont les membres sont élus par des électeurs admissibles dans les limites des districts. Parmi ces districts, 47 comptent moins de 500 élèves; parmi ces derniers, 25 en comptent moins de 250, dont 8 moins de 100 élèves; enfin, 4 de ces 8 districts ne comptent que 50 élèves ou moins. Sur ces 47 districts, 35 sont des districts d'écoles séparées créés sous le régime des garanties constitutionnelles de l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de l'art. 17 de la *Loi sur l'Alberta* et l'art. 29 de la *Charte*; trois de ces districts se trouvent dans des parcs nationaux et sont régis par des ententes fédérales-provinciales; deux sont des districts scolaires formés en vertu de lois qui ne sont plus en vigueur; un district est un district régional formé en vertu d'une entente conclue entre trois autres districts scolaires; et sur les six qui restent quatre ont été formés en 1937 et les deux autres en 1966.

À Edmonton, 116 788 élèves étaient inscrits dans les écoles publiques et séparées et répartis entre neuf districts scolaires. Cinq de ces districts comptent moins de 5 000 élèves (plus exactement, le nombre d'élèves dans ces districts étaient de 4 187, 3 043, 2 600, 758 et 381).

Bien que certains des plus petits districts scolaires à Edmonton et en Alberta aient été formés en raison de circonstances particulières, l'art. 23 constitue lui-même une circonstance particulière. Toutes choses considérées, il me semble clair que les chiffres cités montrent qu'il est raisonnable à l'égard d'un groupe d'au moins 242 élèves de demander une école francophone ainsi qu'un certain degré de gestion et de contrôle pour les parents. Cela dit, je ne suis pas convaincu, au vu de la preuve produite en l'espèce, que l'on ait établi que le nombre d'élèves qui fréquenteront vraisemblablement les écoles francophones à Edmonton

date under s. 23 the establishment of an independent Francophone school board. In reaching this conclusion, I have considered the likely demand upon a Francophone school, and have also allowed for an additional number of students that will come from an extension of the programme to include secondary school grades. If actual experience reveals a larger than anticipated demand, however, it may be necessary to reconsider whether the appropriate degree of management and control mandates the establishment of an independent minority language school board.

To conclude: the number of minority language students in Edmonton warrants as a minimum the provision of s. 23 rights by way of minority language representation on school boards administering minority language schools in the manner and with the authority above described. These rights are not provided at the present time. The province must enact legislation (and regulations, if necessary) that are in all respects consistent with the provisions of s. 23 of the *Charter*.

Remedies

The appellants' statement of claim, as I have indicated, includes requests for a number of declarations. These declarations fall into two general groups: (1) in respect of the alleged invalidity of certain provisions of the *School Act* of Alberta; and (2) in respect of the rights which must be accorded to s. 23 parents in Edmonton.

The appellants did not specify in their statement of claim which provisions of the Alberta legislation they desired to have struck down, but it appears from their arguments that their main concern was with provisions 13, 158, and 159 of the *School Act*, and Regulation 490/82 passed thereunder:

13(1) The Minister may establish any portion of Alberta as a public school district.

158 Subject to section 159, all pupils in school shall be taught in the English language.

159(1) A board may authorize

(a) that French be used as a language of instruction,
or

soit suffisant pour justifier la création d'un conseil scolaire francophone indépendant en vertu de l'art. 23. Pour arriver à cette conclusion, j'ai tenu compte de la demande probable en matière d'école francophone, et j'ai pris en compte également un nombre supplémentaire d'élèves correspondant à l'extension du programme à des classes du niveau secondaire. Si les chiffres réels devaient être supérieurs à la demande prévue, il pourrait être nécessaire toutefois de réexaminer la question de savoir si le niveau approprié de gestion et de contrôle exige la création d'un conseil scolaire indépendant de la minorité linguistique.

c Pour conclure: le nombre d'élèves appartenant à la minorité linguistique à Edmonton justifie au minimum l'attribution de droits prévus à l'art. 23 par la représentation de la minorité linguistique au sein des conseils scolaires qui administrent des écoles de cette minorité, de la manière et avec les pouvoirs décrits précédemment. Ces droits ne sont pas accordés actuellement. La province doit donc adopter des mesures législatives (et des règlements, si nécessaire) qui soient à tous égards conformes aux dispositions de l'art. 23 de la *Charte*.

Réparations

Comme je l'ai indiqué, les appellants demandent aussi plusieurs déclarations s'inscrivant dans deux groupes généraux: (1) les unes concernent l'invalidité alléguée de certaines dispositions de la *School Act* de l'Alberta, et (2) les autres les droits à accorder aux parents d'Edmonton visés par l'art. 23.

Les appelants n'ont pas précisé dans leur déclaration les dispositions de la loi albertaine dont ils demandaient l'annulation, mais leurs arguments permettent de penser qu'il s'agit principalement des art. 13, 158 et 159 de la *School Act*, et de son règlement d'application 490/82:

i [TRADUCTION] **13(1)** Le ministre peut ériger toute partie de l'Alberta en district d'écoles publiques.

158 Sous réserve de l'article 159, l'enseignement dans les écoles est dispensé en anglais.

159(1) Un conseil peut autoriser

a) l'usage du français comme langue d'enseignement;
ou

(b) that any other language be used as a language of instruction in addition to the English language, in all or any of its schools.

(2) A board authorizing French or any other language as a language of instruction shall comply with the regulations of the Minister.

(3) Notwithstanding section 80, a board, subject to the regulations of the Minister, may employ one or more competent persons to give instruction in French or any other language to all pupils whose parents have signified a willingness that they should receive it.

(4) The course of instruction must not supersede or in any way interfere with the instruction required by the regulations of the Minister and by this Act.

Regulation 490/82:

1(1) A board shall not commence a program that uses French as the language of instruction in a school unless it has:

(a) passed and delivered to the Minister a resolution authorizing the use of French as the language of instruction, and

(b) made provision satisfactory to the Minister for the use of English as the language of instruction for all pupils who would normally attend the school and whose parents desire such instruction.

(2) The course of study and instructional materials for the program shall be those prescribed or approved pursuant to section 11(2) of the School Act.

2 Where, pursuant to section 159 of the School Act, a board authorizes a program that uses French as a language of instruction,

(a) if the program commences in grade 1, then with respect to grades 1 and 2,

(i) the amount of time French is used as the language of instruction,

(ii) the nature and extent of English language instruction, if any, and

(iii) the point at which the English language arts program, if any, is initiated

is in the discretion of the board;

(b) regardless of when the program commences, after grade 2,

(i) not less than 300 minutes per week of instruction in English language arts shall be provided for each pupil in each of grades 3, 4, 5, and 6,

b) l'usage de toute autre langue comme langue d'enseignement en plus de l'anglais, dans l'ensemble ou une partie de ses écoles.

(2) Le conseil qui autorise l'usage du français ou de toute autre langue comme langue d'enseignement doit se conformer aux règlements établis par le ministre.

(3) Nonobstant l'article 80, un conseil, sous réserve des règlements pris par le ministre, peut engager une ou plusieurs personnes compétentes pour dispenser un enseignement en français ou dans toute autre langue à tous les élèves dont les parents ont manifesté leur volonté en ce sens.

(4) Le programme d'études ne doit pas se substituer ni en aucune façon porter atteinte à l'enseignement requis par la présente loi et par les règlements pris par le ministre.

Règlement 490/82:

[TRADUCTION] 1(1) Avant de mettre en œuvre un programme utilisant le français comme langue d'enseignement dans une école, tout conseil doit satisfaire aux conditions suivantes:

a) adopter et transmettre au ministre une résolution autorisant l'usage du français comme langue d'enseignement, et

b) prévoir de façon jugée satisfaisante par le ministre l'usage de l'anglais comme langue d'enseignement pour tous les élèves qui fréquenteraient normalement l'école et dont les parents ont manifesté leur volonté en ce sens.

(2) Le programme d'études et le matériel pédagogique seront ceux prescrits ou approuvés conformément au paragraphe 11(2) de la School Act.

2 Lorsque, en vertu de l'article 159 de la School Act, un conseil autorise un programme enseigné en français,

a) et que la mise en œuvre du programme commence en 1^{re} année, il appartient alors au conseil de décider, relativement à la 1^{re} et à la 2^{re} années,

(i) de la durée pendant laquelle l'enseignement est dispensé en français,

(ii) de la nature et de l'importance de l'enseignement en anglais, le cas échéant, et

(iii) du moment où débutera le programme d'études de lettres en langue anglaise, le cas échéant.

b) indépendamment du moment où débute le programme, après la 2^{re} année,

(i) chaque élève de 3^e, 4^e, 5^e et 6^e années doit recevoir, chaque semaine, au moins 300 minutes d'enseignement de lettres en anglais,

(ii) not less than 150 hours per year of instruction in English language arts shall be provided for each pupil in each of grades 7, 8 and 9, and

(iii) not less than 125 hours per year or the equivalent of 5 credits per year of instruction in English language arts shall be provided for each pupil in each of grades 10, 11 and 12.

3 The French Language Regulation (Alta. Reg. 115/82) is repealed.

As a preliminary matter, I note that the *School Act* has recently been revised; ss. 158 and 159 of the old Act have been replaced by the following sections of the *School Act*, S.A. 1988, c. S-3.1:

4 Every student is entitled to receive school instruction in English.

5(1) If an individual has rights under section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to have his children receive school instruction in French, his children are entitled to receive that instruction in accordance with those rights wherever in the Province those rights apply.

(2) The Lieutenant Governor in Council may make regulations respecting anything that may be required to give effect to subsection (1).

6(1) A board may authorize the use of French or any other language as a language of instruction.

(2) The Minister may make regulations governing the provision of instruction in any language authorized under subsection (1).

In view of these new provisions, the possibility that the constitutionality of the *School Act* might be moot was raised before us, although this argument was not forcefully advanced. As this Court has stated on various occasions (e.g., *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234), courts retain an inherent discretion to deal with cases which may have technically become moot. In view of the similarity of the language between the old and new provisions, and in view of the fact that the appellants' arguments apply to both sets of provisions (indeed, both the appellants and the respondent made submissions with respect to the new provisions), I do not think that we should refuse to consider the constitutionality of the *School Act*.

As was noted by both of the Alberta courts, ss. 13, 158 and 159 of the *School Act* are "permis-

(ii) chaque élève de 7^e, 8^e et 9^e années doit recevoir, chaque année, au moins 150 heures d'enseignement de lettres en anglais, et

(iii) chaque élève de 10^e, 11^e et 12^e années doit recevoir, chaque année, au moins 125 heures d'enseignement de lettres en anglais ou l'équivalent de cinq crédits.

3 Le French Language Regulation (Règlement de l'Alberta 115/82) est abrogé.

b Je note tout d'abord que la *School Act* a été récemment révisée; les art. 158 et 159 de l'ancienne loi ont été remplacés par les articles suivants de la *School Act*, S.A. 1988, ch. S-3.1:

c [TRADUCTION] 4 Chaque élève a droit à l'enseignement en anglais.

5(1) Les élèves dont les parents peuvent faire instruire leurs enfants en français en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* ont droit de recevoir cet enseignement en conformité des droits visés, là où ils s'appliquent dans la province.

(2) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre toute mesure d'application du paragraphe (1).

6(1) Un conseil peut autoriser l'usage du français ou de toute autre langue comme langue d'enseignement.

(2) Le ministre peut, par règlement, régir la prestation de l'enseignement dans toute langue autorisée par le paragraphe (1).

Étant donné ces nouvelles dispositions, on a souhaité devant nous, mais sans beaucoup insister, que la question de la constitutionnalité de la *School Act* pouvait être devenue théorique. Comme l'a déclaré notre Cour à diverses occasions (par exemple dans l'arrêt *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234), les tribunaux conservent le pouvoir discrétionnaire inhérent de statuer sur des points qui, à toutes fins utiles, sont devenus théoriques. Compte tenu de la similitude entre le libellé des anciennes dispositions et celui des nouvelles, et comme les moyens des appelants visent aussi bien les anciennes que les nouvelles dispositions (en fait, les appelants et l'intimée ont fait des observations au sujet des nouvelles dispositions), je ne crois pas que nous devrions refuser d'examiner la constitutionnalité de la *School Act*.

j Comme l'ont souligné les deux cours albertaines, les art. 13, 158 et 159 de la *School Act* sont des

sive" provisions, that is, they do not prevent authorities from acting in accordance with the *Charter*, but neither do they guarantee that such compliance will occur. There are several factors to consider when deciding whether this situation should lead to a declaration of invalidity.

First, the effect of a declaration of invalidity should be considered. In this case, as it is impossible for the Court to rewrite the impugned legislation, the result of a declaration of invalidity would be to create a legislative vacuum. This result would not help the position of the appellants. Indeed, the appellants might be worse off, because if the above legislation is invalidated the public authorities in Alberta would presumably be temporarily precluded from exercising their powers so as to change the existing system in order to comply with s. 23.

The second factor is that the right which the appellants possess under s. 23 is not a right to any particular legislative scheme, it is a right to a certain type of educational system. What is significant under s. 23 is that the appellants receive the appropriate services and powers; how they receive these services and powers is not directly at issue in determining if the appellants have been accorded their s. 23 rights. It is true that if the existing legislation has the effect, either directly or indirectly, of preventing the realization of a *Charter* right then, as this Court has stated on numerous occasions, the legislation should be invalidated. However, it is not clear that the existing legislation in Alberta is a bar to the realization of the appellants' rights. The real obstacle is the inaction of the public authorities. The government could implement a scheme within the existing legislation to ensure that these s. 23 parents and other s. 23 parents in the province receive what is due to them. The problem is that they have not done so.

For these reasons I think it best if the Court restricts itself in this appeal to making a declaration in respect of the concrete rights which are due to the minority language parents in Edmonton under s. 23. Such a declaration will ensure that the

dispositions «créant une faculté», c'est-à-dire qu'elles n'empêchent pas les autorités d'agir conformément à la *Charte*, mais elles ne garantissent pas non plus que celle-ci sera respectée. Plusieurs facteurs doivent être pris en considération avant de décider si cette situation devrait entraîner une déclaration d'invalidité.

Tout d'abord, il faut considérer l'effet d'une déclaration d'invalidité. En l'espèce, comme il est impossible à la Cour de reformuler la loi contestée, une déclaration d'invalidité aurait pour effet de créer un vide législatif. Ce résultat n'améliorerait pas la situation des appellants. En réalité, cela pourrait l'aggraver, car si la loi susmentionnée devait être invalidée, on peut présumer que les autorités publiques de l'Alberta seraient temporairement empêchées d'exercer leurs pouvoirs de façon à modifier le système en place pour le rendre conforme aux exigences de l'art. 23.

Le second facteur tient à ce que le droit conféré aux appellants par l'art. 23 n'est pas un droit à un régime législatif particulier, mais un droit à un certain type de système d'éducation. En vertu de l'art. 23, l'important est que les appellants reçoivent les services et les pouvoirs appropriés; le mode d'attribution de ces pouvoirs et de ces services n'entre pas directement en cause quand il s'agit de déterminer si les droits des appellants en vertu de l'art. 23 leur ont été accordés. Il est vrai que si la loi existante a pour effet, directement ou indirectement, d'empêcher l'exercice d'un droit prévu par la *Charte*, la loi doit alors être invalidée, comme notre Cour l'a déclaré en de nombreuses occasions. Il n'est cependant pas certain que la loi albertaine existante soit un obstacle à la matérialisation des droits des appellants. Le véritable obstacle réside dans l'inaction des autorités publiques. Le gouvernement pourrait inscrire au sein de la loi existante des dispositions qui garantiraient que les parents visés par l'art. 23, tant les parents en cause que d'autres dans la province, recevront ce qui leur est dû. Le problème est qu'il ne l'a pas fait.

Pour ces motifs, je crois préférable que notre Cour se limite, dans le cadre de ce pourvoi, à faire une déclaration à l'égard des droits concrets qui sont dus, en vertu de l'art. 23, aux parents appartenant à la minorité linguistique à Edmonton. Une

appellants' rights are realized while, at the same time, leaving the government with the flexibility necessary to fashion a response which is suited to the circumstances. As the Attorney General for Ontario submits, the government should have the widest possible discretion in selecting the institutional means by which its s. 23 obligations are to be met; the courts should be loath to interfere and impose what will be necessarily procrustean standards, unless that discretion is not exercised at all, or is exercised in such a way as to deny a constitutional right. Once the Court has declared what is required in Edmonton, then the government can and must do whatever is necessary to ensure that these appellants, and other parents in their situation, receive what they are due under s. 23. Section 23 of the *Charter* imposes on provincial legislatures the positive obligation of enacting precise legislative schemes providing for minority language instruction and educational facilities where numbers warrant. To date, the legislature of Alberta has failed to discharge that obligation. It must delay no longer in putting into place the appropriate minority language education scheme.

Regulation 490/82, which mandates that a minimum of approximately 20 per cent of class time be spent on English language education, is not "permissive" legislation and is, therefore, on a different footing from the other impugned provisions. In their statement of claim the appellants asked for a declaration to the effect that 100 per cent of their children's instruction should be in French. The appellants' position is that the regulation directly contradicts s. 23. I agree that Regulation 490/82 may impede the achievement of the purpose of s. 23. The appellants' rights under s. 23 include a general right for their children to be instructed entirely in the French language. However, by virtue of s. 1 of the *Charter*, "reasonable" limitations of *Charter* rights are permitted. Both of the Alberta courts held that if Regulation 490/82 does in fact infringe s. 23, it could nevertheless be upheld as a reasonable limitation on s. 23 rights. In support of this finding they referred to evidence

telle déclaration garantira que les droits des appelleants se concrétiseront, tout en laissant au gouvernement la souplesse nécessaire pour élaborer une solution appropriée aux circonstances. Comme l'a observé le procureur général de l'Ontario, le gouvernement devrait disposer du pouvoir discrétaire le plus vaste possible dans le choix des moyens institutionnels dont il usera pour remplir ses obligations en vertu de l'art. 23. Les tribunaux devraient se garder d'intervenir et d'imposer des normes qui seraient au mieux dignes de Procuste, sauf dans les cas où le pouvoir discrétaire n'est pas exercé du tout, ou l'est de façon à nier un droit constitutionnel. Dès lors que la Cour s'est prononcée sur ce qui est requis à Edmonton, le gouvernement peut et doit prendre les mesures nécessaires pour assurer aux appelleants et aux autres parents dans leur situation ce qui leur est dû en vertu de l'art. 23. L'article 23 de la *Charte* impose aux législatures provinciales l'obligation positive d'édicter des dispositions législatives précises pour fournir une instruction dans la langue de la minorité et des établissements d'enseignement de la minorité linguistique lorsque le nombre le justifie. Jusqu'à maintenant, la législature de l'Alberta a négligé de remplir cette obligation. Elle ne doit plus tarder à mettre en place un système approprié d'enseignement dans la langue de la minorité.

Le règlement 490/82, qui exige qu'environ 20 pour 100 des heures de cours, au moins, soient consacrées à l'enseignement en langue anglaise, ne crée pas «une faculté». Il est donc dans une situation différente des autres dispositions contestées. Dans leur déclaration, les appelleants ont demandé qu'il soit déclaré que 100 pour 100 de l'instruction donnée à leurs enfants devrait l'être en langue française. Les appelleants estiment que le règlement contrevient directement aux dispositions de l'art. 23. Je conviens que le règlement 490/82 peut faire obstacle à la réalisation de l'objet de l'art. 23. Les droits conférés aux appelleants par l'art. 23 comprennent le droit général de faire instruire leurs enfants entièrement en français. Cependant, l'article premier de la *Charte* prévoit des limites «raisonnables» aux droits garantis par la *Charte*. Les deux cours albertaines ont statué que, si le règlement 490/82 viole réellement l'art. 23, il pourrait néanmoins être maintenu à titre de limite raison-

that a knowledge of English is required for any student in Alberta.

I am prepared to agree with the Alberta courts that a certain amount of mandatory English language instruction is a reasonable limitation on s. 23. It seems indisputable that some English language education is important for all students in Alberta. It is not self-evident, however, that a full 300 minutes a week of English instruction is necessary in Francophone schools. It is for the respondent to prove that this limit infringes the s. 23 right no more than is necessary, and in the absence of such a demonstration I conclude that the Regulation is not saved by s. 1. This conclusion does not, of course, preclude the respondent from attempting in the future to prove that some mandatory English instruction, perhaps even 300 minutes per week, is a reasonable limit under s. 1.

Conclusion

In order to comply with s. 23 of the *Charter*, minority language parents in Edmonton should be granted management and control over minority language instruction and facilities in Edmonton in accordance with the following principles:

(1) The representation of the linguistic minority on local boards or other public authorities which administer minority language instruction or facilities should be guaranteed;

(2) The number of minority language representatives on the board should be, at a minimum, proportional to the number of minority language students in the school district, i.e. the number of minority language students for whom the board is responsible;

(3) The minority language representatives should have exclusive authority to make decisions relating to the minority language instruction and facilities, including:

a nable imposée aux droits garantis par l'art. 23. À l'appui de cette conclusion, elles se sont référées aux éléments de preuve selon lesquels la connaissance de l'anglais est requise pour tout élève en Alberta.

b Je suis disposé à dire, comme les cours albertaines, qu'une certaine quantité d'enseignement obligatoire en anglais constitue une limite raisonnable imposée à l'art. 23. L'importance pour tous les élèves de l'Alberta d'une certaine mesure d'enseignement en langue anglaise semble indiscutable. Il n'est pas évident toutefois qu'il soit nécessaire de dispenser 300 minutes d'enseignement en anglais par semaine dans les écoles francophones. Il appartient à l'intimée de prouver que cette limite ne porte pas plus atteinte que nécessaire au droit conféré par l'art. 23 et, en l'absence de cette preuve, je conclus que le règlement contesté n'est d pas sauvagardé par l'article premier. Cette conclusion n'empêche évidemment pas l'intimée de tenter à l'avenir de prouver que de l'instruction obligatoire en anglais, peut-être même 300 minutes par semaine, constitue une restriction raisonnable aux e termes de l'article premier.

Conclusion

f Pour assurer le respect de l'art. 23 de la *Charte*, les parents d'Edmonton appartenant à la minorité linguistique devraient se voir accorder la gestion et le contrôle de l'instruction dans la langue de la minorité et des établissements d'enseignement de la minorité linguistique à Edmonton conformément aux principes suivants:

g (1) La représentation de la minorité linguistique au sein des conseils locaux ou des autres pouvoirs publics qui administrent l'instruction dans la langue de la minorité ou les établissements où elle est dispensée, doit être garantie;

h (2) Le nombre de représentants de la minorité linguistique au sein du conseil doit être au moins proportionnel au nombre d'élèves de la minorité linguistique dans le district scolaire, c.-à-d. au i nombre d'élèves de la minorité linguistique qui relèvent du conseil;

j (3) Les représentants de la minorité linguistique doivent avoir le pouvoir exclusif de prendre des décisions concernant l'instruction dans sa langue et les établissements où elle est dispensée s'y rapportant, notamment:

- (a) expenditures of funds provided for such instruction and facilities;
- (b) appointment and direction of those responsible for the administration of such instruction and facilities;
- (c) establishment of programs of instruction;
- (d) recruitment and assignment of teachers and other personnel; and
- (e) making of agreements for education and services for minority language pupils.

To the above declaration I add that, as I explained earlier, the quality of education provided to the minority language group in Edmonton should be on a basis of reasonable equality with the majority, although it need not be identical, and public funding adequate for this purpose must be provided.

Constitutional Questions

In light of the foregoing discussion, the constitutional questions may be answered as follows:

Question 1: Have the rights of the linguistic minority population in metropolitan Edmonton to minority language educational facilities pursuant to s. 23(3)(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* been infringed or denied?

Answer: Yes.

Question 2: Does the right to minority language instruction and educational facilities pursuant to s. 23(3)(a) and s. 23(3)(b) of the *Charter* include management and control by the minority of:

- (a) the instruction?
- (b) the educational facilities?

If so, what is the nature and extent of such management and control?

Answer: In metropolitan Edmonton, s. 23 grants management and control by the minority in respect of instruction and facilities, in the terms set out in the above declaration.

Question 3: (a) Are the *School Act*, R.S.A. 1980, c. S-3, and the regulations passed thereunder inconsistent with or in contravention of s. 23 of the *Charter*?

- a) les dépenses de fonds prévus pour cette instruction et ces établissements;
- b) la nomination et la direction des personnes chargées de l'administration de cette instruction et de ces établissements;
- c) l'établissement de programmes scolaires;
- d) le recrutement et l'affectation du personnel, notamment des professeurs; et
- e) la conclusion d'accords pour l'enseignement et les services dispensés aux élèves de la minorité linguistique.

À la déclaration précitée, j'ajouterai, comme je l'ai déjà expliqué, que la qualité de l'enseignement dispensé à la minorité linguistique à Edmonton devrait être égale à celle de l'enseignement donné à la majorité, sans avoir à être identique, et que des fonds publics adéquats à cette fin doivent être fournis.

Questions constitutionnelles

Compte tenu de l'analyse qui précède, les questions constitutionnelles reçoivent les réponses suivantes:

Question 1: Y a-t-il violation ou négation des droits de la minorité linguistique de la région métropolitaine d'Edmonton à des établissements d'enseignement de la minorité linguistique aux termes de l'al. 23(3)b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse: Oui.

Question 2: Le droit à l'instruction dans la langue de la minorité et à des établissements d'enseignement de la minorité linguistique conformément aux al. 23(3)a) et 23(3)b) de la *Charte* accorde-t-il à la minorité la gestion et le contrôle

- a) de l'instruction?
- b) des établissements d'enseignement?

Dans l'affirmative, quelles sont la nature et la portée de la gestion et du contrôle?

Réponse: Dans la région métropolitaine d'Edmonton, l'art. 23 accorde à la minorité la gestion et le contrôle de l'instruction et des établissements d'enseignement, suivant les modalités exposées dans la déclaration précitée.

Question 3: a) La *School Act*, R.S.A. 1980, ch. S-3, et ses règlements d'application sont-ils incompatibles avec l'art. 23 de la *Charte* ou contraires à celui-ci?

Answer: No, with the exception of Reg. 490/82 which *prima facie* infringes s. 23.

(b) If so, is such inconsistency or contravention justified under s. 1 of the *Charter*?

Answer: The respondent has not shown that Regulation 490/82 is justifiable under s. 1 of the *Charter*.

Question 4: Are the rights guaranteed by s. 23 of the *Charter* affected by the provisions of s. 93 of the *Constitution Act, 1867*, s. 29 of the *Charter* and s. 17 of the *Alberta Act*? If so, how?

Answer: No.

As the appellants were substantially successful in this appeal, they are granted costs before this Court and before both of the Alberta courts.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellants: G. Brent Gawne & Associates, Edmonton.

Solicitors for the respondent: Bennett, Jones, Calgary.

Solicitors for the intervenor the Attorney General of Canada: Fenerty, Robertson, Fraser & Hatch, Calgary; The Department of Justice, Ottawa.

Solicitor for the intervenor the Attorney General for Ontario: The Ministry of the Attorney General, Toronto.

Solicitors for the intervenor the Attorney General of Quebec: Bernard, Roy & Associés, Montréal.

Solicitor for the intervenor the Attorney General for New Brunswick: The Office of the Attorney General, Fredericton.

Solicitor for the intervenor the Attorney General of Manitoba: The Attorney General of Manitoba, Winnipeg.

Solicitor for the intervenor the Attorney General for Saskatchewan: Brian Barrington-Foote, Regina.

Réponse: Non à l'exception du règlement 490/82 qui, à première vue, viole l'art. 23.

b) Dans l'affirmative, est-ce justifié aux termes de l'article premier de la *Charte*?

Réponse: L'intimée n'a pas démontré que le règlement 490/82 se justifiait en vertu de l'article premier de la *Charte*.

b Question 4: Les dispositions de l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de l'art. 29 de la *Charte* et de l'art. 17 de la *Loi sur l'Alberta* portent-elles atteinte aux droits garantis par l'art. 23 de la *Charte*? Dans l'affirmative, comment?

Réponse: Non.

Comme les appellants ont en grande partie gain de cause dans ce pourvoi, ils ont droit aux dépens devant notre Cour et devant les deux cours de l'Alberta.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs des appétents: G. Brent Gawne & Associates, Edmonton.

Procureurs de l'intimée: Bennett, Jones, Calgary.

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Canada: Fenerty, Robertson, Fraser & Hatch, Calgary; Le ministère de la Justice, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Le ministère du Procureur général, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Québec: Bernard, Roy & Associés, Montréal.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Le bureau du Procureur général, Fredericton.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Le procureur général du Manitoba, Winnipeg.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: Brian Barrington-Foote, Regina.

Solicitors for the Association canadienne-française de l'Alberta: Lang, Michener, Lash, Johnston, Ottawa.

Solicitors for the intervenor the Commissioner of Official Languages for Canada: Johnson & Buchan, Ottawa.

Solicitor for the intervenor Alliance Quebec: Stephen A. Scott, Montréal.

Solicitors for the intervenors the Association canadienne-française de l'Ontario, the Association française des conseils scolaires de l'Ontario and the Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens: Genest Murray DesBrisay O'Donnell Murray, Toronto.

Solicitors for the intervenor the Quebec Association of Protestant School Boards: Colin K. Irving and Allan R. Hilton, Montréal.

Solicitor for the intervenors the Edmonton Roman Catholic Separate School District No. 7 and the Alberta School Trustees' Association: Judith C. Anderson, Edmonton.

Procureurs de l'Association canadienne-française de l'Alberta: Lang, Michener, Lash, Johnston, Ottawa.

^a *Procureurs de l'intervenant le Commissaire aux langues officielles du Canada: Johnson & Buchan, Ottawa.*

^b *Procureur de l'intervenante Alliance Québec: Stephen A. Scott, Montréal.*

^c *Procureurs des intervenantes l'Association canadienne-française de l'Ontario, l'Association française des conseils scolaires de l'Ontario et l'Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens: Genest Murray DesBrisay O'Donnell Murray, Toronto.*

^d *Procureurs de l'intervenante l'Association des commissions scolaires protestantes du Québec: Colin K. Irving et Allan R. Hilton, Montréal.*

Procureur des intervenants l'Edmonton Roman Catholic Separate School District No. 7 et l'Alberta School Trustees' Association: Judith C. Anderson, Edmonton.