

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 Quebec, 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 *Interveners*

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.

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 appelants 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 régissant ce système. En particulier, les appelants 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 appelants 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 francophone 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 appelants 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 appelants, mais leur ont refusé les déclarations précises qu'ils avaient demandées. Dans ce pourvoi, les appelants 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 Francophone 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*.

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.

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 appelants. 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 appelants 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.

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 aux appelants 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 sauvegardé par l'article premier de la *Charte*.

Jurisprudence

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.

Lois et règlements cités

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 intervener the Attorney General of Canada.

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

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

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

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

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

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

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

Stephen A. Scott and *Kathleen Weil*, for the intervener Alliance Quebec.

Paul S. Rouleau, for the interveners 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 appelants.

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

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.

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

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

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

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

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 appellants 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:

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*?

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?

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?

The Parties and Intervenors

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 intervenors were granted status in this appeal: the Attorneys General of Canada, Ontario, Québec, New Brunswick, Manitoba, and Saskatchewan; Alliance Quebec; 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-

- 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?

Les parties et les intervenants

Les appelants Jean-Claude Mahe et Paul Dubé sont des pères dont la première langue apprise et encore comprise est le français. L'appelante Angeline 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.

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

Les appelants 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.

On a fait savoir aux appelants 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 appelants 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.

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 démanteler 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, 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 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.

Comme le gouvernement n'a pas accédé à toutes leurs demandes, les appelants 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 appelants qu'ils étaient, et sont toujours, insatisfaits du régime sous lequel fonctionne cette école. Dans leur déclaration, les appelants 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 appelants demandent un jugement déclarant:

[TRADUCTION]

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.]
- 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.]

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

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 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 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 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 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 de gestion et de contrôle exclusifs à l'égard de la création et de l'administration d'établissements d'enseignement de langue française» et ensuite qu'«il y a un nombre suffisant d'enfants de la minorité francophone» à Edmonton 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;

- 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;

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.)

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.)

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*.

Le juge Purvis a conclu que son interprétation de l'art. 23 n'entraîne 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*.

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):

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):

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.

[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.

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-

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