

Ikechukwu Okwuobi *Appellant*

v.

Attorney General of Quebec and François Legault, in his capacity as Minister of Education *Respondents*

and between

Edwidge Casimir *Appellant*

v.

Attorney General of Quebec and François Legault, in his capacity as Minister of Education *Respondents*

and between

Consuelo Zorrilla *Appellant*

v.

Attorney General of Quebec *Respondent*

INDEXED AS: OKWUOBI v. LESTER B. PEARSON SCHOOL BOARD; CASIMIR v. QUEBEC (ATTORNEY GENERAL); ZORRILLA v. QUEBEC (ATTORNEY GENERAL)

Neutral citation: 2005 SCC 16.

File No.: 29299.

2004: March 22; 2005: March 31.

Present: McLachlin C.J. and Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps and Fish JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Administrative law — Administrative Tribunal of Québec — Jurisdiction in respect of minority language education claims — Remedial powers — Eligibility for public instruction in English in Quebec — Claimants bypassing administrative appeal process and seeking injunctive and declaratory relief in Superior Court — Whether claimants must follow administrative

Ikechukwu Okwuobi *Appellant*

c.

Procureur général du Québec et François Legault, ès qualités de ministre de l'Éducation *Intimés*

et entre

Edwidge Casimir *Appelante*

c.

Procureur général du Québec et François Legault, ès qualités de ministre de l'Éducation *Intimés*

et entre

Consuelo Zorrilla *Appelante*

c.

Procureur général du Québec *Intimé*

RÉPERTORIÉ : OKWUOBI c. COMMISSION SCOLAIRE LESTER-B.-PEARSON; CASIMIR c. QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL); ZORRILLA c. QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Référence neutre : 2005 CSC 16.

N° du greffe : 29299.

2004 : 22 mars; 2005 : 31 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps et Fish.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit administratif — Tribunal administratif du Québec — Compétence relative aux demandes d'enseignement dans la langue de la minorité — Pouvoirs de réparation — Admissibilité à fréquenter une école publique anglaise au Québec — Demandeurs contournant le processus d'appel administratif et demandant à la Cour supérieure une injonction et un jugement déclaratoire —

process — Whether Tribunal has exclusive jurisdiction to hear appeals in respect of entitlement to minority language education — Whether Tribunal can decide constitutional questions incidental to its determination of entitlement to minority language education — Whether Tribunal’s decision concerning entitlement binding on school board — Scope of residual jurisdiction of Superior Court in respect of injunctive relief and direct constitutional challenges.

The appellant parents are seeking access, for their children, to public instruction in English in Quebec pursuant to s. 73 of the *Charter of the French language*. They attempted to bypass the administrative appeal process set out in that act by seeking injunctive and declaratory relief in the Superior Court. In the cases of C and O, the Superior Court granted the Attorney General of Quebec’s motion to dismiss on jurisdictional grounds. In Z’s case, the same motion was dismissed. The Court of Appeal affirmed the Superior Court’s decisions in the cases of C and O, and set aside the decision in the case of Z. The court concluded that the Administrative Tribunal of Québec (“ATQ”) had jurisdiction to hear the claims for minority language education and that the administrative appeal process could not be circumvented.

Held: The appeal should be dismissed.

The appellants did not have the right to bypass the ATQ since it has exclusive jurisdiction to hear appeals in respect of entitlement to minority language education. The administrative process requires that before turning to the Superior Court to gain access to minority language education in Quebec, a claimant must first apply to a designated person for a certificate of eligibility and, if necessary, appeal that decision to the ATQ pursuant to s. 83.4 of the *Charter of the French language*. According to s. 14 of the *Act respecting administrative justice*, the ATQ has exclusive jurisdiction to make determinations in respect of proceedings brought against an administrative authority. When s. 14 is read in conjunction with s. 83.4, it is clear that the Quebec legislature intended to confer on the ATQ exclusive jurisdiction over all disputes relating to s. 73 of the *Charter of the French language*. Aside from certain specific exceptions, courts should respect the clear intent of the legislature. [19] [25] [38]

The ATQ has the capacity to consider and decide constitutional questions, including the conformity of s. 73 of the *Charter of the French language* with s. 23 of the

Les demandeurs doivent-ils suivre le processus administratif? — Le Tribunal a-t-il compétence exclusive pour entendre les appels concernant le droit à l’enseignement dans la langue de la minorité? — Le Tribunal peut-il statuer sur des questions constitutionnelles incidentes à ses décisions relatives au droit à l’enseignement dans la langue de la minorité? — La décision du Tribunal en matière d’admissibilité est-elle opposable au conseil scolaire? — Étendue de la compétence résiduelle de la Cour supérieure en matière d’injonction et de contestations constitutionnelles directes.

Les parents appelants demandent que leurs enfants puissent fréquenter une école publique anglaise au Québec conformément à l’art. 73 de la *Charte de la langue française*. Ils ont tenté de contourner le processus administratif prévu dans cette loi en demandant à la Cour supérieure une injonction et un jugement déclaratoire. Dans les cas de C et O, la Cour supérieure a accueilli la requête en irrecevabilité fondée sur des motifs de compétence présentée par le procureur général du Québec. Dans le cas de Z, une requête semblable a été rejetée. La Cour d’appel a confirmé les décisions de la Cour supérieure dans les cas de C et O et a infirmé la décision dans le cas de Z. La Cour d’appel a conclu que le Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») avait compétence pour entendre les demandes d’instruction dans la langue de la minorité et que le processus d’appel administratif ne pouvait être contourné.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Les appelants n’avaient pas le droit de court-circuiter le TAQ puisqu’il possède le pouvoir exclusif d’entendre les appels en matière de droit à l’enseignement dans la langue de la minorité. Le processus administratif oblige le réclamant, avant de s’adresser à la Cour supérieure pour obtenir l’accès à l’enseignement dans la langue de la minorité au Québec, à demander à une personne désignée un certificat d’admissibilité et, au besoin, à interjeter appel de cette décision au TAQ, conformément à l’art. 83.4 de la *Charte de la langue française*. Selon l’art. 14 de la *Loi sur la justice administrative*, le TAQ détient le pouvoir exclusif de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative. Conjugué à l’art. 83.4, l’art. 14 fait clairement ressortir la volonté du législateur québécois d’attribuer au TAQ une compétence exclusive à l’égard de tous les litiges liés à l’art. 73 de la *Charte de la langue française*. Hormis certaines exceptions précises, les tribunaux devraient respecter l’intention manifeste du législateur. [19] [25] [38]

Le TAQ a la capacité d’examiner et de trancher des questions constitutionnelles, notamment celle de la compatibilité de l’art. 73 de la *Charte de la langue française*

Canadian Charter. The ATQ has explicit jurisdiction, under s. 15 of the *Act respecting administrative justice*, to decide questions of law, and there is no indication that the legislature intended to exclude *Canadian Charter* issues from the ATQ's authority over questions of law. On the contrary, the overall structure of the ATQ, that of a highly sophisticated, quasi-judicial body, indicates that the legislature intended to have the ATQ deal with all legal issues. [32-35] [37]

The ATQ has, under ss. 74 and 107 of the *Act respecting administrative justice*, all the remedial powers necessary to exercise its jurisdiction, and the absence of a particular remedy is not a reason to circumvent the administrative process. Although the ATQ cannot issue a formal declaration of invalidity, a claimant can nevertheless bring a case involving a challenge to the constitutionality of a provision before the ATQ. If the ATQ finds a violation of the *Canadian Charter*, it may disregard the provision on constitutional grounds and rule on the claim as if the impugned provision were not in force. Such a ruling would, however, be subject to judicial review on a correctness standard, and the claimant could then seek a formal declaration of invalidity. Similarly, although the ATQ cannot grant injunctive relief, the broad wording of s. 74 indicates an intention on the part of the Quebec legislature to grant the ATQ the remedial authority needed to safeguard the rights of the parties. [43-46]

A decision of the ATQ concerning a child's eligibility for instruction in English is binding on a school board even if it is not a party to the appeal. [47]

In light of the exclusive jurisdiction and broad powers accorded to the ATQ, the Superior Court should exercise sparingly its discretion to award injunctive relief in minority language education claims and should only do so to complement, not to weaken, the administrative process. Despite the conferral by the legislature on the ATQ of remedial power with respect to constitutional rights, the residual, inherent jurisdiction of the Superior Court to hear direct constitutional challenges to a legislative scheme remains in place to provide the appropriate and just remedy where required. [51-55]

Cases Cited

Applied: *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, [2003] 2 S.C.R. 504, 2003 SCC 54; *Paul v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*,

avec l'art. 23 de la *Charte canadienne*. L'article 15 de la *Loi sur la justice administrative* habilite explicitement le TAQ à trancher des questions de droit, et rien n'indique que le législateur avait l'intention de soustraire les questions relatives à la *Charte canadienne* à la compétence que le TAQ possède à l'égard des questions de droit. Au contraire, la structure générale du TAQ, qui est celle d'un organisme quasi judiciaire fort complexe, témoigne de la volonté du législateur de voir le TAQ trancher toutes les questions de droit. [32-35] [37]

Aux termes des art. 74 et 107 de la *Loi sur la justice administrative*, le TAQ possède tous les pouvoirs de réparation nécessaires à l'exercice de sa compétence, et l'absence d'un recours en particulier ne justifie pas que l'on contourne le processus administratif. Bien que le TAQ ne puisse pas prononcer une déclaration formelle d'invalidité, un demandeur peut quand même soumettre au TAQ une affaire qui soulève la constitutionnalité d'une disposition. Si le TAQ conclut qu'il y a violation de la *Charte canadienne*, il peut refuser d'appliquer la disposition pour des motifs constitutionnels et statuer sur la demande comme si elle n'était pas en vigueur. Une telle décision resterait cependant susceptible d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision correcte, et le demandeur pourrait alors demander une déclaration formelle d'invalidité. De même, bien que le TAQ ne puisse accorder une injonction, le libellé général de l'art. 74 témoigne de l'intention du législateur québécois d'accorder au TAQ les pouvoirs de réparation nécessaires pour sauvegarder les droits des parties. [43-46]

Une décision du TAQ concernant le droit d'un enfant à l'enseignement en anglais lie le conseil scolaire, même si ce dernier n'est pas partie à l'appel. [47]

Compte tenu de l'exclusivité de la compétence du TAQ et de l'étendue de ses pouvoirs de réparation, la Cour supérieure devrait exercer avec prudence son pouvoir discrétionnaire de consentir des injonctions dans le cadre des demandes d'enseignement dans la langue de la minorité, et elle ne devrait le faire que pour compléter le processus administratif et non pour l'affaiblir. Malgré que le législateur ait délégué au TAQ des pouvoirs de réparation en matière de droits constitutionnels, la compétence résiduelle et inhérente de la Cour supérieure lui permettant de statuer sur des contestations mettant directement en cause un régime législatif subsiste et lui permet d'accorder au besoin la réparation qui est convenable et juste. [51-55]

Jurisprudence

Arrêts appliqués : *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54; *Paul c. Colombie-Britannique (Forest*

[2003] 2 S.C.R. 585, 2003 SCC 55; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; **referred to:** *Gosselin (Tuteur of) v. Quebec (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 238, 2005 SCC 15; *Solski (Tuteur of) v. Quebec (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 201, 2005 SCC 14; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *R. v. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 S.C.R. 575, 2001 SCC 81; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Québec (Procureure générale) v. Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q. 2058; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22; *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting administrative justice, R.S.Q., c. J-3, ss. 14, 15, 24, 25, 38, 74, 82, 107, 112, Sch. I, s. 3.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 23, 24(1).
Charter of the French language, R.S.Q., c. C-11, ss. 72, 73, 75, 76, 81, 82-83, 83.4, 85, 86.1.
Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, arts. 31, 751.
Rules of procedure of the Administrative Tribunal of Québec, (1999) 131 G.O. II, 4122, s. 17.

Authors Cited

Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 4^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2002.
 Ferland, Denis, et Benoît Emery. *Précis de procédure civile du Québec*, vol. 2, 4^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2003.
 Gendreau, Paul-Arthur, et autres. *L'injonction*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1998.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Gendreau, Mailhot and Forget J.J.A.), [2002] R.J.Q. 1278, [2002] Q.J. No. 1130 (QL), affirming a decision of Crêteau J., [2001] Q.J. No. 4191 (QL). Appeal dismissed.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Gendreau, Mailhot and Forget J.J.A.), [2002] Q.J. No. 1124 (QL), affirming a decision of Viau J. Appeal dismissed.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Gendreau, Mailhot and Forget J.J.A.), [2002] Q.J. No. 1129 (QL), setting aside a decision of Bishop J., [2001] Q.J. No. 867 (QL). Appeal dismissed.

Appeals Commission, [2003] 2 R.C.S. 585, 2003 CSC 55; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; **arrêts mentionnés :** *Gosselin (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 238, 2005 CSC 15; *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 201, 2005 CSC 14; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *R. c. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 R.C.S. 575, 2001 CSC 81; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q. 2058; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 23, 24(1).
Charte de la langue française, L.R.Q., ch. C-11, art. 72, 73, 75, 76, 81, 82-83, 83.4, 85, 86.1.
Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 31, 751.
Loi sur la justice administrative, L.R.Q., ch. J-3, art. 14, 15, 24, 25, 38, 74, 82, 107, 112, ann. I, art. 3.
Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec, (1999) 131 G.O. II, 5616, art. 17.

Doctrine citée

Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 4^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2002.
 Ferland, Denis, et Benoît Emery. *Précis de procédure civile du Québec*, vol. 2, 4^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2003.
 Gendreau, Paul-Arthur, et autres. *L'injonction*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1998.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Gendreau, Mailhot et Forget), [2002] R.J.Q. 1278, [2002] J.Q. n° 1130 (QL), qui a confirmé une décision du juge Crêteau, [2001] J.Q. n° 4191 (QL). Pourvoi rejeté.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Gendreau, Mailhot et Forget), [2002] J.Q. n° 1124 (QL), qui a confirmé une décision du juge Viau. Pourvoi rejeté.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Gendreau, Mailhot et Forget), [2002] J.Q. n° 1129 (QL), qui a infirmé une décision du juge Bishop, [2001] J.Q. n° 867 (QL). Pourvoi rejeté.

Brent D. Tyler and Walter C. Elmore, for the appellants.

Benoît Belleau, for the respondents.

The following is the judgment delivered by

THE COURT —

I. Introduction

This is one of three companion appeals about entitlement to minority language education, the other two being *Gosselin (Tutor of) v. Quebec (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 238, 2005 SCC 15, and *Solski (Tutor of) v. Quebec (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 201, 2005 SCC 14. This appeal concerns the scope of the jurisdiction of the Administrative Tribunal of Québec (“ATQ”), its ability to consider and determine claims to constitutional entitlements, and the obligation of claimants to follow the administrative appeal process. We are in agreement with the Quebec Court of Appeal that the ATQ has this jurisdiction and that the administrative appeal process may not be bypassed. We acknowledge, however, that superior courts retain the residual jurisdiction to grant injunctive relief in certain urgent situations and to consider, in appropriate circumstances, a direct constitutional challenge to the law. For the reasons that follow, we would dismiss the appeal.

II. Background and Judicial History

This appeal emerged out of several disputes about entitlement to minority language education. In each case, the claimants attempted to bypass the administrative process and move the dispute to the Superior Court of Quebec. What follows is a brief review of the facts of each case and the outcomes at the Superior Court, followed by a review of the outcome of the joint appeal to the Quebec Court of Appeal.

Brent D. Tyler et Walter C. Elmore, pour les appelants.

Benoît Belleau, pour les intimés.

Le jugement suivant a été rendu par

LA COUR —

I. Introduction

Il s’agit en l’espèce de l’un de trois pourvois connexes relatifs au droit à l’enseignement dans la langue de la minorité, les deux autres étant *Gosselin (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 238, 2005 CSC 15, et *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 201, 2005 CSC 14. Le présent appel porte sur l’étendue de la compétence du Tribunal administratif du Québec (« TAQ »), sur sa capacité d’examiner et de trancher les revendications de droits constitutionnels, et sur l’obligation pour les demandeurs de suivre le processus d’appel administratif. Nous sommes d’avis, tout comme la Cour d’appel du Québec, que le TAQ possède cette compétence et que les parties intéressées doivent respecter ce processus d’appel administratif. Nous reconnaissons toutefois que les cours supérieures conservent une compétence résiduelle qui leur permet d’accorder des injonctions dans certaines situations urgentes et d’examiner, lorsque les circonstances s’y prêtent, une contestation mettant directement en cause la constitutionnalité de la loi. Pour les motifs qui suivent, nous sommes d’avis de rejeter le pourvoi.

II. Contexte et historique des procédures judiciaires

Le présent pourvoi provient d’un certain nombre de litiges portant sur le droit à l’enseignement dans la langue de la minorité. Dans chaque cas, les demandeurs ont tenté de contourner le processus administratif, afin de soumettre directement le litige à la Cour supérieure du Québec. Dans les paragraphes qui suivent, nous rappellerons brièvement les faits de chaque affaire et les décisions de la Cour supérieure, ainsi que le sort de l’appel conjoint formé devant la Cour d’appel du Québec.

1

2

A. *The Casimir Case, Viau J. (Superior Court of Quebec)*

3 The appellant Edwidge Casimir, a Canadian citizen and mother of two, registered her children with the English Montreal School Board. She also applied to the Minister pursuant to s. 73(2) of the *Charter of the French language*, R.S.Q., c. C-11, for a certificate of eligibility for her children. The application was denied by the Minister's designated person on the ground that the eldest child had not received the major part of her instruction in English in Canada as required by s. 73(2). Instead of following the regular administrative appeal process, Ms. Casimir filed an "application for interlocutory and permanent declaratory and injunctive relief" in the Superior Court, asking for, *inter alia*, an order that the school board provide public instruction to her children in English and a declaration that she was a "right-holder" under s. 23(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and had the right to send her children to an English public school in Quebec.

4 On November 13, 2000, the Superior Court granted the Attorney General's motion to dismiss on jurisdictional grounds. In brief reasons, Viau J. ruled that the ATQ had jurisdiction to hear Ms. Casimir's case.

B. *The Zorrilla Case, Bishop J. (Superior Court of Quebec)*

5 The appellant Consuelo Zorrilla is a Canadian citizen. Her son, who was born in 1990, attended an unsubsidized English private school in Quebec from December 2000 to June 2001. Ms. Zorrilla filed an application for declaratory relief in the Superior Court, seeking a declaration that ss. 72 and 73 of the *Charter of the French language* are inconsistent with s. 23(2) of the *Canadian Charter* and are invalid to the extent that s. 73(2), in granting the right to receive instruction in English in Quebec, requires that the major part of the child's instruction in Canada be in English.

A. *L'affaire Casimir, le juge Viau (Cour supérieure du Québec)*

L'appelante Edwidge Casimir, citoyenne canadienne et mère de deux enfants, a inscrit ces derniers à la Commission scolaire English-Montréal. Elle a aussi demandé au ministre un certificat d'admissibilité de ses enfants conformément au par. 73(2) de la *Charte de la langue française*, L.R.Q., ch. C-11. La personne désignée par le ministre a refusé la demande parce que l'aînée n'avait pas reçu la majeure partie de son enseignement en anglais au Canada comme l'exige le par. 73(2). Plutôt que d'utiliser la procédure d'appel administratif habituelle, M^{me} Casimir a présenté à la Cour supérieure une requête pour obtenir un jugement déclaratoire et une injonction interlocutoire et permanente. Elle a demandé notamment à la cour d'ordonner à la Commission scolaire d'offrir à ses enfants un enseignement public en anglais, et de déclarer qu'elle était un « titulaire de droits » visé au par. 23(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et qu'elle jouissait du droit d'envoyer ses enfants dans une école publique anglaise au Québec.

Le 13 novembre 2000, la Cour supérieure a accueilli la requête en irrecevabilité fondée sur des motifs de compétence présentée par le procureur général. Dans de brefs motifs, le juge Viau a conclu que le TAQ détenait la compétence d'entendre la demande de M^{me} Casimir.

B. *L'affaire Zorrilla, le juge Bishop (Cour supérieure du Québec)*

L'appelante Consuelo Zorrilla est citoyenne canadienne. Son fils, né en 1990, a fréquenté une école anglaise privée non subventionnée au Québec entre décembre 2000 et juin 2001. M^{me} Zorrilla a demandé par requête à la Cour supérieure de déclarer les art. 72 et 73 de la *Charte de la langue française* incompatibles avec le par. 23(2) de la *Charte canadienne* et invalides dans la mesure où le par. 73(2), qui accorde le droit à l'enseignement en anglais au Québec, exige que l'enfant ait reçu la majeure partie de son enseignement en anglais au Canada.

On March 7, 2001, the Superior Court dismissed the Attorney General's motion to dismiss the application on jurisdictional grounds ([2001] Q.J. No. 867 (QL)). Bishop J. held that proceeding directly to the Superior Court was the appropriate recourse. One reason for his reaching this decision related to practical issues of timing and cost. Bishop J. also found that the ATQ would have had jurisdiction to hear the constitutional question only if the question had already been heard by the review committee. Since no decision was sought from the review committee, the ATQ did not have jurisdiction to hear the constitutional challenge, whereas the Superior Court did. Finally, the trial judge noted that the relief sought by Ms. Zorrilla was grounded in s. 24(1) of the *Canadian Charter*. She was seeking a formal declaration of invalidity, not only for her son, but also for other children in similar situations. The ATQ could not grant this remedy.

C. *The Okwuobi Case, Crôteau J. (Superior Court of Quebec)*

The appellant Ikechukwu Okwuobi is a Canadian citizen and a father of two. He applied pursuant to s. 73(2) of the *Charter of the French language* for a certificate of eligibility to permit his children to attend schools in the Lester B. Pearson School Board. His application was denied by the designated person on the ground that his eldest son had not received the major part of his instruction in English in Canada. Mr. Okwuobi appealed the decision to the review committee and filed an "application for interlocutory and permanent declaratory and injunctive relief" in the Superior Court. He asked the court to declare ss. 72 and 73 of the *Charter of the French language* invalid on the ground that they are inconsistent with s. 23(2) of the *Canadian Charter*. On September 10, 2001, the Superior Court granted the respondents' motion to dismiss on jurisdictional grounds ([2001] Q.J. No. 4191 (QL)). On the same day, the review committee dismissed Mr. Okwuobi's appeal of the administrative decision. He then appealed to the ATQ which, on December 19,

Le 7 mars 2001, la Cour supérieure a rejeté la requête en irrecevabilité fondée sur des motifs de compétence présentée par le procureur général ([2001] J.Q. n° 867 (QL)). Le juge Bishop a conclu que la demande présentée directement à la Cour supérieure constituait le recours approprié. Cette décision était notamment motivée par des considérations pratiques d'opportunité et de coût. Le juge Bishop a aussi conclu que le TAQ n'aurait eu compétence pour connaître de la question constitutionnelle que si cette question avait déjà été soumise au comité de révision. Puisque aucune décision du comité de révision n'était sollicitée, le TAQ n'avait pas le pouvoir d'entendre la contestation constitutionnelle, alors que la Cour supérieure possédait ce pouvoir. Enfin, le juge de première instance a fait remarquer que la réparation demandée par M^{me} Zorrilla était fondée sur le par. 24(1) de la *Charte canadienne*. Elle cherchait à obtenir une déclaration formelle d'invalidité, non seulement pour son fils, mais également pour les autres enfants se trouvant dans la même situation. Le TAQ ne pouvait accorder une telle réparation.

C. *L'affaire Okwuobi, le juge Crôteau (Cour supérieure du Québec)*

L'appellant Ikechukwu Okwuobi est citoyen canadien et père de deux enfants. Il a demandé conformément au par. 73(2) de la *Charte de la langue française* un certificat d'admissibilité permettant à ses enfants de fréquenter l'école à la Commission scolaire Lester-B.-Pearson. La personne désignée a rejeté sa demande parce que son fils aîné n'avait pas reçu la majeure partie de son enseignement en anglais au Canada. M. Okwuobi a interjeté appel de la décision devant le comité de révision et a déposé à la Cour supérieure une requête en jugement déclaratoire et en injonction provisoire et permanente. Il a demandé à la cour d'invalider les art. 72 et 73 de la *Charte de la langue française* parce qu'ils sont incompatibles avec le par. 23(2) de la *Charte canadienne*. Le 10 septembre 2001, la Cour supérieure a accueilli la requête en irrecevabilité fondée sur des motifs de compétence présentée par les intimés ([2001] J.Q. n° 4191 (QL)). Le même jour, le comité de révision a rejeté l'appel formé par M. Okwuobi à l'encontre de la décision

2001, reversed the review committee's decision and declared the children eligible for public instruction in English in Quebec.

8 As mentioned above, the Superior Court granted the respondents' motion to dismiss on jurisdictional grounds on September 10, 2001. Crêteau J. held that the ATQ had exclusive jurisdiction with respect to all the questions raised in Mr. Okwuobi's application. He ruled that the administrative process had not yet been exhausted and that he should therefore decline to hear Mr. Okwuobi's application. That decision was appealed to the Court of Appeal.

D. *Joined Appeal to the Quebec Court of Appeal*

9 The Quebec Court of Appeal heard the *Casimir*, *Zorrilla* and *Okwuobi* cases together, affirming the decisions in *Casimir* ([2002] Q.J. No. 1124 (QL)) and *Okwuobi* ([2002] R.J.Q. 1278) and reversing the decision in *Zorrilla* ([2002] Q.J. No. 1129 (QL)). The Court of Appeal's reasons for decision are found in *Okwuobi*.

10 The Court of Appeal considered the case law of this Court, and took the decisions in *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570, and *R. v. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 S.C.R. 575, 2001 SCC 81, as authorities for the proposition that where an administrative tribunal is given the power to hear questions of law, this includes the power to interpret and apply the *Canadian Charter*. Citing *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, the Court of Appeal concluded that a model of exclusive jurisdiction was to be preferred to one of concurrent or overlapping jurisdiction. On the basis of *Weber* and *974649 Ontario*, the Court of Appeal concluded that a "court of competent jurisdiction" is one that has jurisdiction over the parties, the subject matter of the litigation and the remedy being sought.

11 The Court of Appeal was convinced that the ATQ had jurisdiction both over the parties and over

administrative. Après un appel de cette décision, le TAQ a, le 19 décembre 2001, infirmé la décision du comité de révision et déclaré les enfants admissibles à fréquenter une école publique anglaise au Québec.

Tel qu'indiqué ci-dessus, le 10 septembre 2001, la Cour supérieure a accueilli la requête en irrecevabilité fondée sur des motifs de compétence présentée par les intimés. Le juge Crêteau a statué que le TAQ avait compétence exclusive à l'égard de toutes les questions soulevées dans la requête présentée par M. Okwuobi. Il a conclu que le processus administratif n'avait pas encore été épuisé. En conséquence, il devait refuser d'entendre la requête de M. Okwuobi. Cette décision a fait l'objet d'un appel à la Cour d'appel.

D. *Jonction d'appels à la Cour d'appel du Québec*

La Cour d'appel du Québec a entendu ensemble les affaires *Casimir*, *Zorrilla* et *Okwuobi*, a confirmé les décisions rendues dans *Casimir* ([2002] J.Q. n° 1124 (QL)) et *Okwuobi* ([2002] R.J.Q. 1278), et a infirmé celle prononcée dans *Zorrilla* ([2002] J.Q. n° 1129 (QL)). Les motifs de la décision de la Cour d'appel se trouvent dans l'arrêt *Okwuobi*.

La Cour d'appel a examiné la jurisprudence de notre Cour et a retenu des arrêts *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, et *R. c. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 R.C.S. 575, 2001 CSC 81, que lorsqu'un tribunal administratif est investi du pouvoir de statuer sur des questions de droit, ce pouvoir comprend celui d'interpréter et d'appliquer la *Charte canadienne*. Citant l'arrêt *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, la Cour d'appel a décidé qu'il fallait opter pour un modèle de compétence exclusive de préférence à un modèle de compétence concurrente ou de chevauchement des compétences. Se fondant sur les arrêts *Weber* et *974649 Ontario*, la Cour d'appel a décidé qu'un « tribunal compétent » est un tribunal qui a compétence à l'égard des parties, de l'objet du litige et de la réparation recherchée.

La Cour d'appel s'est dite convaincue que le TAQ avait compétence tant à l'égard des parties qu'à

the subject matter of the litigation, in that the litigation related to the application of the *Charter of the French language*. The court thus turned to whether the ATQ could grant the remedy being sought by Mr. Okwuobi. It adopted the approach of McLachlin C.J. in *974649 Ontario*, where she developed a functional and structural approach to deciding whether a tribunal may grant the remedy being sought. In particular, McLachlin C.J. stated the following, at para. 45:

The question, in essence, is whether the legislature or Parliament has furnished the court or tribunal with the tools necessary to fashion the remedy sought under s. 24 in a just, fair and consistent manner without impeding its ability to perform its intended function.

The Court of Appeal also referred to the statement in *974649 Ontario*, that the “history and accepted practice of the institution” must be considered in determining whether the tribunal may grant the remedy being sought (para. 46).

As a result, the Court of Appeal concluded, based in particular on s. 83.4 of the *Charter of the French language* and s. 14 of the *Act respecting administrative justice*, R.S.Q., c. J-3, that the legislature intended to confer on the ATQ the power to deal with all litigation relating to the application of s. 73 of the *Charter of the French language*. The Court of Appeal found that the ATQ has exclusive jurisdiction to interpret any law necessary for the exercise of its jurisdiction. Moreover, s. 74 of the *Act respecting administrative justice* provides that the ATQ may make decisions of an interlocutory nature in order to safeguard the rights of the parties. Finally, the Court of Appeal, referring to one of its earlier decisions, *Québec (Procureure générale) v. Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q. 2058, at p. 2090, pointed out that the structure of the ATQ was similar in many ways to that of a court of law.

The Court of Appeal accordingly held that the function and structure of the ATQ conferred exclusive jurisdiction over this matter on the ATQ and gave it the authority to grant a remedy pursuant to s. 24 of the *Canadian Charter*. The Superior Court’s

l’égard de l’objet du litige, puisque le litige avait trait à l’application de la *Charte de la langue française*. La cour s’est donc demandé si le TAQ pouvait accorder la réparation demandée par M. Okwuobi. Elle a fait sienne la méthode retenue par la juge en chef McLachlin dans l’arrêt *974649 Ontario*. La juge en chef avait alors adopté une approche fonctionnelle et structurelle pour décider si un tribunal administratif pouvait accorder la réparation demandée. Plus particulièrement, la juge en chef McLachlin explique au par. 45 :

Essentiellement, il s’agit de déterminer si la législature ou le Parlement a doté le tribunal judiciaire ou administratif concerné des outils nécessaires pour lui permettre de façonner de manière juste, équitable et uniforme la réparation demandée en vertu de l’art. 24, sans nuire à sa capacité d’accomplir sa fonction première.

La Cour d’appel a également renvoyé au commentaire contenu à l’arrêt *974649 Ontario*, selon lequel il fallait tenir compte de « l’historique de l’institution et [de] sa pratique reconnue », afin de déterminer si le tribunal peut accorder la réparation demandée (par. 46).

Par conséquent, la Cour d’appel a conclu, en se fondant en particulier sur l’art. 83.4 de la *Charte de la langue française* et sur l’art. 14 de la *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., ch. J-3, que le législateur entendait conférer au TAQ le pouvoir de trancher tout litige relatif à l’application de l’art. 73 de la *Charte de la langue française*. La Cour d’appel a jugé que le TAQ détenait la compétence exclusive d’interpréter toute loi nécessaire à l’exercice de sa compétence. En outre, aux termes de l’art. 74 de la *Loi sur la justice administrative*, le TAQ peut rendre les décisions interlocutoires nécessaires à la préservation des droits des parties. Enfin, la Cour d’appel, citant l’une de ses décisions antérieures, *Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q. 2058, p. 2090, a souligné que la structure du TAQ s’apparente à plusieurs égards à celle d’une cour de justice.

La Cour d’appel a donc conclu que la fonction et la structure du TAQ lui confèrent une compétence exclusive à l’égard du litige et l’autorisent à accorder une réparation fondée sur l’art. 24 de la *Charte canadienne*. Elle a ainsi confirmé les jugements

12

13

judgments in *Okwuobi* and *Casimir* were affirmed, while its judgment in *Zorrilla* was set aside.

III. Relevant Legislative Provisions

14 *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

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.

Charter of the French language, R.S.Q., c. C-11

72. Instruction in the kindergarten classes and in the elementary and secondary schools shall be in French, except where this chapter allows otherwise.

73. The following children, at the request of one of their parents, may receive instruction in English:

(1) a child whose father or mother is a Canadian citizen and received elementary instruction in English in Canada, provided that that instruction constitutes the major part of the elementary instruction he or she received in Canada;

(2) a child whose father or mother is a Canadian citizen and who has received or is receiving elementary or secondary instruction in English in Canada, and the brothers and sisters of that child, provided that that instruction constitutes the major part of the elementary or secondary instruction received by the child in Canada;

(3) a child whose father and mother are not Canadian citizens, but whose father or mother received

de la Cour supérieure dans les affaires *Okwuobi* et *Casimir* et infirmé le jugement de cette dernière dans l'affaire *Zorrilla*.

III. Dispositions législatives pertinentes

Charte canadienne des droits et libertés

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.

Charte de la langue française, L.R.Q., ch. C-11

72. L'enseignement se donne en français dans les classes maternelles, dans les écoles primaires et secondaires sous réserve des exceptions prévues au présent chapitre.

73. Peuvent recevoir l'enseignement en anglais, à la demande de l'un de leurs parents :

1° les enfants dont le père ou la mère est citoyen canadien et a reçu un enseignement primaire en anglais au Canada, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire reçu au Canada;

2° les enfants dont le père ou la mère est citoyen canadien et qui ont reçu ou reçoivent un enseignement primaire ou secondaire en anglais au Canada, de même que leurs frères et sœurs, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire ou secondaire reçu au Canada;

3° les enfants dont le père et la mère ne sont pas citoyens canadiens mais dont l'un d'eux a reçu un

elementary instruction in English in Québec, provided that that instruction constitutes the major part of the elementary instruction he or she received in Québec;

(4) a child who, in his last year in school in Québec before 26 August 1977, was receiving instruction in English in a public kindergarten class or in an elementary or secondary school, and the brothers and sisters of that child;

(5) a child whose father or mother was residing in Québec on 26 August 1977 and had received elementary instruction in English outside Québec, provided that that instruction constitutes the major part of the elementary instruction he or she received outside Québec.

However, instruction in English received in Québec in a private educational institution not accredited for the purposes of subsidies by the child for whom the request is made, or by a brother or sister of the child, shall be disregarded. The same applies to instruction in English received in Québec in such an institution after 1 October 2002 by the father or mother of the child.

Instruction in English received pursuant to a special authorization under section 81, 85 or 85.1 shall also be disregarded.

75. The Minister of Education may empower such persons as he may designate to verify and decide on children's eligibility for instruction in English under any of sections 73, 81, 85 and 86.1.

83.4. Any decision concerning a child's eligibility for instruction in English made pursuant to section 73, 76, 81, 85 or 86.1 by a designated person may, within 60 days of notification of the decision, be contested before the Administrative Tribunal of Québec.

Act respecting administrative justice, R.S.Q., c. J-3

14. The Administrative Tribunal of Québec is hereby instituted.

The function of the Tribunal, in the cases provided for by law, is to make determinations in respect of proceedings brought against an administrative authority or a decentralized authority.

Except where otherwise provided by law, the Tribunal shall exercise its jurisdiction to the exclusion of any other tribunal or adjudicative body.

15. The Tribunal has the power to decide any question of law or fact necessary for the exercise of its jurisdiction.

In the case of the contestation of a decision, the Tribunal may confirm, vary or quash the contested

enseignement primaire en anglais au Québec, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire reçu au Québec;

4° les enfants qui, lors de leur dernière année de scolarité au Québec avant le 26 août 1977, recevaient l'enseignement en anglais dans une classe maternelle publique ou à l'école primaire ou secondaire, de même que leurs frères et sœurs;

5° les enfants dont le père ou la mère résidait au Québec le 26 août 1977, et avait reçu un enseignement primaire en anglais hors du Québec, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire reçu hors du Québec.

Il n'est toutefois pas tenu compte de l'enseignement en anglais reçu au Québec dans un établissement d'enseignement privé non agréé aux fins de subventions par l'enfant pour qui la demande est faite ou par l'un de ses frères et sœurs. Il en est de même de l'enseignement en anglais reçu au Québec dans un tel établissement, après le 1^{er} octobre 2002, par le père ou la mère de l'enfant.

Il n'est pas tenu compte non plus de l'enseignement en anglais reçu en application d'une autorisation particulière accordée en vertu des articles 81, 85 ou 85.1.

75. Le ministre de l'Éducation peut conférer à des personnes qu'il désigne le pouvoir de vérifier l'admissibilité des enfants à l'enseignement en anglais en vertu de l'un ou l'autre des articles 73, 81, 85 et 86.1 et de statuer à ce sujet.

83.4. Toute décision sur l'admissibilité d'un enfant à l'enseignement en anglais, rendue par une personne désignée en application des articles 73, 76, 81, 85 ou 86.1, peut, dans un délai de 60 jours de sa notification, être contestée devant le Tribunal administratif du Québec.

Loi sur la justice administrative, L.R.Q., ch. J-3

14. Est institué le « Tribunal administratif du Québec ».

Il a pour fonction, dans les cas prévus par la loi, de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative ou une autorité décentralisée.

Sauf disposition contraire de la loi, il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel.

15. Le Tribunal a le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence.

Lorsqu'il s'agit de la contestation d'une décision, il peut confirmer, modifier ou infirmer la décision

decision and, if appropriate, make the decision which, in its opinion, should have been made initially.

24. In matters of health services and social services, education and road safety, the social affairs division is charged with making determinations in respect of the proceedings referred to in section 3 of Schedule I pertaining in particular, as regards health services and social services matters, to decisions relating to access to documents or information concerning a beneficiary, a person's eligibility for a health insurance program, the identification of a handicapped person, the evacuation and relocation of certain persons, a permit issued to a health services or social services institution, to an organ and tissue bank, to a laboratory or to other services or an adapted work centre certificate, or decisions concerning a health professional or the members of the board of directors of an institution.

25. . . .

Proceedings referred to in paragraphs 2.1 and 5.1 of section 3 of Schedule I shall be heard and determined by a panel of two members, one of whom shall be an advocate or notary and the other, a person well-acquainted with the field of education.

. . .

38. The Tribunal shall be composed of members who are independent and impartial, appointed by the Government in the number determined by the Government.

74. The Tribunal and its members are vested with the powers and immunity of commissioners appointed under the Act respecting public inquiry commissions (chapter C-37), except the power to order imprisonment.

They are also vested with all the powers necessary for the performance of their duties; they may, in particular, make any order they consider appropriate to safeguard the rights of the parties.

. . .

82. The president, the vice-president responsible for the division or any member designated by either shall determine which members are to take part in each sitting.

The president may, where he considers it expedient in view of the complexity of a case or importance of a matter, form a panel comprising a greater number of members than that provided for in Chapter II, but not exceeding five.

. . .

contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu.

24. En matière de services de santé et de services sociaux, d'éducation et de sécurité routière, la section des affaires sociales est chargée de statuer sur les recours visés à l'article 3 de l'annexe I, portant notamment, en matière de services de santé et de services sociaux, sur des décisions relatives à l'accès aux documents ou renseignements concernant un bénéficiaire, à l'admissibilité d'une personne à un programme d'assurance maladie, à l'identification d'une personne handicapée, à l'évacuation et au relogement de certaines personnes, aux permis d'établissements de santé et de services sociaux, de banques d'organes, de laboratoires ou d'autres services et aux certificats de centres de travail adapté, ou concernant un professionnel de la santé ou les membres du conseil d'administration d'un établissement.

25. . . .

Les recours visés aux paragraphes 2.1° et 5.1° de l'article 3 de l'annexe I sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont l'un est avocat ou notaire et l'autre une personne ayant une bonne connaissance du milieu de l'éducation.

. . .

38. Le Tribunal est composé de membres impartiaux et indépendants, nommés par le gouvernement qui en détermine le nombre.

74. Le Tribunal et ses membres sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

Ils ont en outre tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions; ils peuvent notamment rendre toutes ordonnances qu'ils estiment propres à sauvegarder les droits des parties.

. . .

82. Le président, le vice-président responsable de la section ou tout membre désigné par l'un d'eux détermine quels membres sont appelés à siéger à l'une ou l'autre des séances.

Le président peut, lorsqu'il l'estime utile en raison de la complexité ou de l'importance d'une affaire, prévoir une formation composée d'un nombre de membres supérieur à celui prévu au chapitre II sans excéder cinq membres.

. . .

107. A proceeding before the Tribunal does not suspend the execution of the contested decision, unless a provision of law provides otherwise or, upon a motion heard and judged by preference, a member of the Tribunal orders otherwise by reason of urgency or of the risk of serious and irreparable harm.

If the law provides that the proceeding suspends the execution of the decision, or if the Tribunal issues such an order, the proceeding shall be heard and judged by preference.

SCHEDULE I

3. In matters of health services and social services, education and road safety, the social affairs division hears and determines

. . .

(2.1) proceedings under section 83.4 of the Charter of the French language (chapter C-11);

Rules of procedure of the Administrative Tribunal of Québec, (1999) 131 G.O. II, 4122

17. Any party to a recourse may, with the authorization of the Tribunal and on the conditions it determines, implead a third party whose presence is necessary to resolve the dispute completely.

The Tribunal may, *ex officio*, order the impleading of any person whose interests could be affected by its decision.

Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25

31. The Superior Court is the court of original general jurisdiction; it hears in first instance every suit not assigned exclusively to another court by a specific provision of law.

751. An injunction is an order of the Superior Court or of a judge thereof, enjoining a person, his senior officers, agents or employees, not to do or to cease doing, or, in cases which admit of it, to perform a particular act or operation, under pain of all legal penalties.

IV. Issues

Three related issues are raised in this appeal. The first concerns the scope of the ATQ’s jurisdiction and whether the ATQ may deal with constitutional

107. Un recours formé devant le Tribunal ne suspend pas l’exécution de la décision contestée, à moins qu’une disposition de la loi ne prévoit le contraire ou que, sur requête instruite et jugée d’urgence, un membre du Tribunal n’en ordonne autrement en raison de l’urgence ou du risque d’un préjudice sérieux et irréparable.

Si la loi prévoit que le recours suspend l’exécution de la décision ou si le Tribunal rend une telle ordonnance, le recours est instruit et jugé d’urgence.

ANNEXE I

3. En matière de services de santé et de services sociaux, d’éducation et de sécurité routière, la section des affaires sociales connaît des recours suivants :

. . .

2.1^o les recours formés en vertu de l’article 83.4 de la Charte de la langue française (chapitre C-11);

Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec, (1999) 131 G.O. II, 5616

17. Toute partie à un recours peut, sur autorisation du Tribunal et aux conditions qu’il fixe, y appeler un tiers dont la présence est nécessaire pour permettre une solution complète du litige.

Le Tribunal peut, d’office, ordonner la mise en cause de toute personne dont les intérêts peuvent être affectés par sa décision.

Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25

31. La Cour supérieure est le tribunal de droit commun; elle connaît en première instance de toute demande qu’une disposition formelle de la loi n’a pas attribuée exclusivement à un autre tribunal.

751. L’injonction est une ordonnance de la Cour supérieure ou de l’un de ses juges, enjoignant à une personne, à ses dirigeants, représentants ou employés, de ne pas faire ou de cesser de faire, ou, dans les cas qui le permettent, d’accomplir un acte ou une opération déterminés, sous les peines que de droit.

IV. Questions en litige

Le présent pourvoi soulève trois questions connexes. La première concerne l’étendue de la compétence du TAQ et sa capacité de statuer sur des

questions incidental to its determination of entitlement to minority language education. The second issue relates to the ATQ's remedial powers and whether its decisions concerning entitlement are binding on school boards. The third issue concerns the scope of the residual jurisdiction of superior courts in respect of injunctive relief and direct constitutional challenges.

V. Analysis

16

These three related issues will be dealt with as follows. First, we will review the decision-making process in respect of claims for minority language education, including the administrative appeal process. We will also review the nature and organization of the ATQ, and this review will be followed by an outline of the jurisdiction of the ATQ in respect of language matters. This review will show that the legislature has granted the ATQ the power to consider and decide legal issues, including constitutional questions, and that the ATQ cannot therefore be bypassed in favour of the Superior Court. Second, we will consider the extent to which the ATQ has the necessary remedial authority to deal with incidental constitutional questions, and will discuss whether its decisions are binding on school boards. We will end our analysis by briefly discussing the residual authority of superior courts to issue injunctive relief in urgent situations and to rule on direct constitutional challenges to a legislative scheme.

A. *The Decision-Making Process for Minority Language Education Claims*

17

Section 72 of the *Charter of the French language* requires that instruction in kindergarten classes and in elementary and secondary schools, in public and subsidized private institutions, be in French. Exceptions to this rule exist, most notably for our purposes in s. 73 of the same statute. The parents of a child who seek to avail themselves of these exceptions must apply to persons designated by the Minister of Education under s. 75 of

questions constitutionnelles incidentes à ses décisions relatives au droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. La deuxième question a trait aux pouvoirs de réparation du TAQ et à l'opposabilité aux conseils scolaires de ses décisions en matière d'admissibilité. La troisième porte sur l'étendue de la compétence résiduelle des cours supérieures en matière d'injonction et de contestations constitutionnelles directes.

V. Analyse

Nous aborderons successivement ces trois questions connexes. En premier lieu, nous examinerons le processus décisionnel applicable aux demandes d'enseignement dans la langue de la minorité, y compris le processus d'appel administratif. Nous analyserons alors la nature et l'organisation du TAQ, et cette analyse sera suivie d'un aperçu de la compétence du TAQ en matière linguistique. Cette analyse démontrera que le législateur a conféré au TAQ le pouvoir d'examiner et de trancher des questions de droit, notamment des questions constitutionnelles, et que l'on ne peut donc pas court-circuiter le TAQ pour s'adresser directement à la Cour supérieure. En second lieu, nous examinerons dans quelle mesure le TAQ possède le pouvoir de réparation nécessaire au règlement des questions constitutionnelles incidentes et si ses décisions sont opposables aux conseils scolaires. Notre étude se terminera par un bref examen du pouvoir résiduel des cours supérieures d'accorder des injonctions dans des situations urgentes et de statuer sur des contestations directes de la constitutionnalité d'un régime législatif.

A. *Le processus décisionnel applicable aux demandes d'enseignement dans la langue de la minorité*

L'article 72 de la *Charte de la langue française* exige que l'enseignement se donne en français dans les classes maternelles, les écoles primaires et secondaires, les établissements publics et les établissements privés subventionnés. Cette règle prévoit des exceptions, notamment pour les fins qui nous occupent, à l'art. 73 de la Loi. Lorsqu'ils veulent se prévaloir de ces exceptions, les parents doivent s'adresser aux personnes

the *Charter of the French language*. These designated persons decide on eligibility for instruction in English.

The initial decision of the designated person is subject to review. At the time relevant to these cases, the initial appeal from a decision of a designated person was to a review committee under ss. 82 and 83 of the *Charter of the French language*, and then to the ATQ under s. 83.4. However, ss. 82 and 83 were repealed effective October 1, 2002, meaning that now any decision concerning a child's eligibility for instruction in English made by a designated person pursuant to ss. 73, 76, 81, 85 or 86.1 may, within 60 days of notification of the decision, be appealed directly to the ATQ (see s. 83.4 of the *Charter of the French language*).

The administrative process thus requires that before turning to the Superior Court to gain access to minority language education in Quebec, a claimant must first apply to a designated person for a certificate of eligibility and, if necessary, appeal that decision to the ATQ. Following a determination by the ATQ, it is possible for the claimant to seek relief from the Superior Court.

B. *The Nature and Organization of the ATQ*

The ATQ was instituted by the *Act respecting administrative justice* which states that the function of the ATQ is, where provided by law, to make determinations in respect of proceedings brought against an administrative or decentralized authority.

The Tribunal consists of four divisions: (1) the social affairs division, (2) the immovable property division, (3) the territory and environment division, and (4) the economic affairs division. As will be shown below, the ATQ's jurisdiction in respect of minority language education is the responsibility of the social affairs division.

désignées par le ministre de l'Éducation aux termes de l'art. 75 de la *Charte de la langue française*. Les personnes ainsi désignées décident de l'admissibilité d'un enfant à recevoir un enseignement en anglais.

La décision initiale de la personne désignée est susceptible de révision. Au moment pertinent à ces affaires, l'appel d'une décision rendue par une personne désignée devait être interjeté d'abord devant un comité de révision en application des art. 82 et 83 de la *Charte de la langue française*, puis devant le TAQ aux termes de l'art. 83.4. Cependant, depuis l'abrogation des art. 82 et 83 le 1^{er} octobre 2002, on peut interjeter appel devant le TAQ des décisions relatives à l'admissibilité d'un enfant à recevoir un enseignement en anglais rendues par une personne désignée en application des art. 73, 76, 81, 85 ou 86.1, dans les 60 jours de sa notification (voir l'art. 83.4 de la *Charte de la langue française*).

L'existence de ce processus administratif oblige donc le réclamant à demander à une personne désignée un certificat d'admissibilité et, au besoin, à interjeter appel de cette décision au TAQ, avant de s'adresser à la Cour supérieure pour obtenir l'accès à l'enseignement dans la langue de la minorité au Québec. Après que le TAQ a rendu sa décision, la partie intéressée peut s'adresser à la Cour supérieure pour demander une réparation appropriée.

B. *La nature et l'organisation du TAQ*

Le TAQ a été créé par la *Loi sur la justice administrative*. Cette loi lui attribue pour fonction, dans les cas prévus par la législation, de statuer sur les recours formés contre un organisme administratif ou une autorité décentralisée.

Le Tribunal comporte quatre sections : (1) la section des affaires sociales, (2) la section des affaires immobilières, (3) la section du territoire et de l'environnement et (4) la section des affaires économiques. Comme on le verra plus bas, la section des affaires sociales exerce la compétence du TAQ en matière d'enseignement dans la langue de la minorité.

18

19

20

21

22 Proceedings are heard by a panel whose members are selected based on the nature of the appeal. Proceedings in respect of minority language education claims are heard by a two-member panel, one of whose members is to be an advocate or notary and the other a person well acquainted with the field of education (s. 25). The Act also allows for the formation of a panel of up to five members where a case is particularly complex or important (s. 82). Section 38 requires that the ATQ be composed of members who are independent and impartial. The ATQ also has its own rules of evidence and procedure (Chapter VI).

23 All told, the ATQ is a highly sophisticated tribunal, similar in many ways to Canadian courts of law. The following comment by Dussault J.A. of the Quebec Court of Appeal in *Québec (Procureure générale) v. Barreau de Montréal*, at p. 2090, speaks to this high degree of sophistication:

[TRANSLATION] ... the ATQ fulfils an exclusively jurisdictional function that, despite the stated objectives of promptness and accessibility, requires the implementation of procedures similar to the procedures of courts of law. Next, the ATQ has powers ordinarily conferred on courts of law, such as the powers to decide constitutional questions and to assess the grounds for an application for administrative secrecy. Finally, and most importantly, the ATQ is required to decide a very large number of cases involving the financial or political interests of the state as a party to the case. Taken as a whole, these factors seem to me to justify placing the ATQ on the spectrum of administrative tribunals, at a higher level as regards the requirement of judicial independence of its members.

C. *Jurisdiction of the ATQ in Respect of Minority Language Education*

24 We turn now to the jurisdiction of the ATQ in respect of minority language education claims. Jurisdiction over claims of this type is essentially derived from the interplay between s. 14 of the *Act respecting administrative justice* and s. 83.4 of the *Charter of the French language*.

Les recours sont instruits par une formation dont la composition varie en fonction de la nature de l'appel. Des formations de deux membres, dont l'un est avocat ou notaire et l'autre, une personne ayant une bonne connaissance du milieu de l'éducation, entendent les recours relatifs à l'enseignement dans la langue de la minorité (art. 25). La Loi permet aussi qu'une formation soit composée d'au plus cinq membres dans le cas des affaires particulièrement complexes ou importantes (art. 82). L'article 38 exige que les membres du TAQ soient indépendants et impartiaux. Le TAQ possède aussi ses propres règles de preuve et de procédure (chapitre VI).

Tout compte fait, le TAQ constitue un tribunal fort complexe, semblable à plusieurs égards aux cours de justice du Canada. Les commentaires suivants formulés par le juge Dussault de la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal*, p. 2090, soulignent ce niveau élevé de complexité :

... le TAQ exerce une fonction exclusivement juridictionnelle qui exige, malgré les objectifs énoncés de célérité et d'accessibilité, la mise en place de procédures s'apparentant à celles des cours de justice; ensuite le TAQ dispose de compétences habituellement confiées aux cours de justice, telles celles de trancher des questions constitutionnelles et d'évaluer les motifs d'une demande de secret administratif; enfin, et surtout, le TAQ est appelé à trancher un très grand nombre de recours qui mettent en jeu les intérêts financiers ou politiques de l'État en tant que partie au litige. Pris dans leur ensemble, ces éléments me paraissent justifier qu'on situe le TAQ, sur le spectre des tribunaux administratifs, à un niveau supérieur d'exigence en ce qui concerne l'indépendance judiciaire de ses membres.

C. *Compétence du TAQ en matière d'instruction dans la langue de la minorité*

Nous examinons maintenant la compétence du TAQ au regard des demandes d'enseignement dans la langue de la minorité. Sa compétence à l'égard des demandes de ce genre découle essentiellement de l'interaction entre l'art. 14 de la *Loi sur la justice administrative* et l'art. 83.4 de la *Charte de la langue française*.

Section 14 of the *Act respecting administrative justice* sets out the scope and the exclusive nature of the jurisdiction of the ATQ:

14. The Administrative Tribunal of Québec is hereby instituted.

The function of the Tribunal, in the cases provided for by law, is to make determinations in respect of proceedings brought against an administrative authority or a decentralized authority.

Except where otherwise provided by law, the Tribunal shall exercise its jurisdiction to the exclusion of any other tribunal or adjudicative body.

According to s. 14, the ATQ has exclusive jurisdiction to make determinations in respect of proceedings brought against an administrative authority. The term “administrative authority” includes the designated person in matters relating to entitlement to minority language education. When s. 14 of the *Act respecting administrative justice* is read in conjunction with s. 83.4 of the *Charter of the French language*, it is clear that the Quebec legislature intended to confer on the ATQ exclusive jurisdiction over all disputes relating to s. 73 of the *Charter of the French language*. Section 83.4 reads as follows:

83.4. Any decision concerning a child’s eligibility for instruction in English made pursuant to section 73 . . . by a designated person may, within 60 days of notification of the decision, be contested before the Administrative Tribunal of Québec.

The respondents correctly note that s. 14 of the *Act respecting administrative justice* and s. 83.4 of the *Charter of the French language* effectively round out, or complete, the jurisdiction the ATQ possesses under s. 24 of the *Act respecting administrative justice* in combination with s. 3, para. 2.1 of Schedule I to that Act. Section 24 states that in matters relating to education, *inter alia*, the social affairs division of the ATQ is charged with making determinations in respect of the proceedings referred to in s. 3 of Schedule I. Section 3, para. 2.1 of Schedule I states that in matters relating to education, the social affairs division hears and determines “proceedings under section 83.4 of the *Charter of the French language*”.

L'article 14 de la *Loi sur la justice administrative* établit la portée et la nature exclusive de la compétence du TAQ :

14. Est institué le « Tribunal administratif du Québec ».

Il a pour fonction, dans les cas prévus par la loi, de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative ou une autorité décentralisée.

Sauf disposition contraire de la loi, il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel.

Selon l'art. 14, le TAQ détient le pouvoir exclusif de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative. L'expression « autorité administrative » englobe la personne désignée en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. Conjugué à l'art. 83.4 de la *Charte de la langue française*, l'art. 14 de la *Loi sur la justice administrative* fait clairement ressortir la volonté du législateur québécois d'attribuer au TAQ une compétence exclusive à l'égard de tous les litiges liés à l'art. 73 de la *Charte de la langue française*. L'article 83.4 prévoit ce qui suit :

83.4. Toute décision sur l'admissibilité d'un enfant à l'enseignement en anglais, rendue par une personne désignée en application des articles 73 [. . .] peut, dans un délai de 60 jours de sa notification, être contestée devant le Tribunal administratif du Québec.

Les intimés font remarquer à bon droit que les art. 14 de la *Loi sur la justice administrative* et 83.4 de la *Charte de la langue française* circonscrivent, ou complètent, les pouvoirs délégués au TAQ en vertu de l'art. 24 de la *Loi sur la justice administrative*, en combinaison avec le par. 2.1^o de l'art. 3 de l'annexe I de cette même Loi. En effet, cet article 24 prévoit qu'en matière d'éducation, notamment, la section des affaires sociales du TAQ est chargée de statuer sur les recours visés à l'article 3 de l'annexe I. Par ailleurs, selon le paragraphe 2.1^o de l'art. 3 de l'annexe I, la section des affaires sociales connaît, en matière d'éducation, des « recours formés en vertu de l'article 83.4 de la *Charte de la langue française* ».

27

The *Act respecting administrative justice* also speaks directly to the powers the ATQ is meant to possess, in these cases, when adjudicating on minority language education claims. Most importantly, for our purposes, the ATQ has the power, under s. 15, to decide any question of law or fact necessary for the exercise of its jurisdiction. It “may confirm, vary or quash the contested decision and, if appropriate, make the decision which, in its opinion, should have been made initially” (s. 15). It is also significant that under s. 74, the ATQ and its members “are . . . vested with all the powers necessary for the performance of their duties”, including the power to “make any order they consider appropriate to safeguard the rights of the parties”. The Quebec legislature has granted a broad range of remedial powers to the ATQ. Moreover, based on the explicit wording of s. 14, the Quebec legislature intended the Tribunal’s jurisdiction to be exclusive (“the Tribunal shall exercise its jurisdiction to the exclusion of any other tribunal or adjudicative body”).

D. *The Power to Consider and Decide Constitutional Questions — The Principles Laid Down in Martin and in Paul*

28

As will become clear, the fact that the ATQ is vested with the ability to decide questions of law is crucial, and is determinative of its jurisdiction to apply the *Canadian Charter* in this appeal. The quasi-judicial structure of the ATQ, discussed briefly above, may be indicative of a legislative intention that constitutional questions be considered and decided by the ATQ, but the structure of the ATQ is not determinative. This is evidenced by the recent decisions of this Court in *Nova Scotia (Workers’ Compensation Board) v. Martin*, [2003] 2 S.C.R. 504, 2003 SCC 54, and *Paul v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 S.C.R. 585, 2003 SCC 55. These cases provide a more direct route to the result reached in the instant cases by the Court of Appeal and two of the three trial judges.

De même, les dispositions de la *Loi sur la justice administrative* délimitent aussi directement la nature et l’étendue des pouvoirs attribués au TAQ dans ces affaires, lorsqu’il statue sur des demandes relatives à l’enseignement dans la langue de la minorité. Il est particulièrement important de rappeler, pour les besoins du présent pourvoi, que l’art. 15 accorde au TAQ le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l’exercice de sa compétence. Il « peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s’il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu » (art. 15). Il est aussi utile de noter qu’aux termes de l’art. 74, le TAQ et ses membres « ont [. . .] tous les pouvoirs nécessaires à l’exercice de leurs fonctions », dont celui de « rendre toutes ordonnances qu’ils estiment propres à sauvegarder les droits des parties ». Le législateur québécois a ainsi accordé au TAQ un vaste éventail de pouvoirs de réparation. En outre, les termes explicites de l’art. 14 confirment la volonté législative d’attribuer un caractère exclusif à la compétence du TAQ (« il exerce sa compétence à l’exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel »).

D. *Le pouvoir d’examiner et de trancher des questions constitutionnelles — Les principes établis dans les arrêts Martin et Paul*

Comme on le constatera facilement, l’attribution au TAQ du pouvoir de trancher des questions de droit est cruciale pour définir sa compétence à l’égard de l’application de la *Charte canadienne* en l’espèce. Bien qu’elle ne joue pas un rôle déterminant pour apprécier l’étendue de la compétence de cet organisme, la structure quasi judiciaire du TAQ, déjà abordée brièvement, peut témoigner de la volonté du législateur de conférer au TAQ le pouvoir d’examiner et de trancher les questions constitutionnelles. Cette conclusion se dégage de l’examen des arrêts récents de notre Cour *Nouvelle-Écosse (Workers’ Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54, et dans *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 R.C.S. 585, 2003 CSC 55. Ces deux jugements permettent de justifier plus directement les conclusions de la Cour d’appel et de deux des trois juges de première instance dans les affaires que nous examinons.

In *Martin*, the question was whether the Nova Scotia Workers' Compensation Appeals Tribunal ("Appeals Tribunal"), an administrative tribunal set up to hear appeals from decisions of the Workers' Compensation Board of Nova Scotia, had jurisdiction to decline to apply certain legislative provisions to the appellants on the ground that the provisions violated the *Canadian Charter*. This Court held that the Appeals Tribunal did have jurisdiction to consider the constitutionality of the impugned provisions. In so holding, Gonthier J. "reappraised and restated" (at para. 3) the rules concerning the jurisdiction of administrative tribunals to apply the *Canadian Charter* that had previously been established by this Court in *Douglas/Kwantlen Faculty Assn., Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5, and *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22.

Gonthier J. stated, at para. 3, that where an administrative tribunal has either explicit or implied jurisdiction to decide questions of law arising under a legislative provision, it is presumed that the tribunal also has concomitant jurisdiction to decide on the constitutional validity of that provision. The only way to rebut this presumption is to show that the legislature clearly intended to exclude *Charter* issues from the tribunal's authority over questions of law. Gonthier J. discussed at length the policy reasons for allowing administrative tribunals to deal with constitutional matters (see paras. 27-32 of *Martin*). We will not reiterate them here.

In *Martin*, the Court created a general standard for determining whether a particular administrative tribunal can decline to apply a provision of its enabling statute on the ground that the provision violates the *Canadian Charter*. First of all, it must be determined whether the administrative tribunal has jurisdiction, express or implied, to decide

Dans l'arrêt *Martin*, il s'agissait d'étudier si le Workers' Compensation Appeals Tribunal de la Nouvelle-Écosse (« tribunal d'appel »), un tribunal administratif constitué pour entendre les appels formés à l'encontre des décisions de la Workers' Compensation Board de la Nouvelle-Écosse, avait compétence pour refuser d'appliquer aux appelants certaines dispositions législatives au motif que ces dispositions violaient la *Charte canadienne*. Notre Cour a alors conclu que le tribunal d'appel détenait le pouvoir d'examiner la constitutionnalité des dispositions contestées. Ce faisant, le juge Gonthier a « réévalu[é] et [. . .] reformul[é] » (au par. 3) les règles concernant la compétence des tribunaux administratifs en matière d'application de la *Charte canadienne* que notre Cour avait établies auparavant dans les arrêts *Douglas/Kwantlen Faculty Assn., Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, et *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22.

Selon le juge Gonthier, au par. 3 de ses motifs, lorsqu'un tribunal administratif possède une compétence expresse ou implicite pour trancher les questions de droit découlant de l'application d'une disposition législative, on doit présumer également qu'il détient le pouvoir concomitant de statuer sur la constitutionnalité de cette disposition. Seule la preuve que le législateur avait manifestement l'intention de soustraire les questions relatives à la *Charte* à la compétence que le tribunal administratif possède à l'égard des questions de droit permet d'écarter cette présomption. Le juge Gonthier a aussi examiné en détail les considérations de politique générale en raison desquelles les tribunaux administratifs sont autorisés à trancher des questions constitutionnelles (voir les par. 27-32 de *Martin*). Nous ne reprendrons pas ici cette étude.

Dans l'arrêt *Martin*, notre Cour a établi une norme générale pour déterminer dans quels cas un tribunal administratif donné peut refuser d'appliquer une disposition de sa loi habilitante au motif que cette disposition viole la *Charte canadienne*. En premier lieu, il faut déterminer si le tribunal administratif a expressément ou implicitement compétence

29

30

31

questions of law arising under an impugned provision (para. 35). Furthermore, as this Court noted in *Martin*, at para. 35, “[t]he question is not whether Parliament or the legislature intended the tribunal to apply the *Charter*.” The only question is whether the tribunal can decide any question of law (para. 36).

32 In the cases at bar, the ATQ has explicit jurisdiction, under s. 15 of the *Act respecting administrative justice*, to decide questions of law. This is a clear, unequivocal and express grant of jurisdiction to decide questions of law. If, as here, there is explicit jurisdiction to determine questions of law, a court need not go on to consider whether such jurisdiction is to be implied from the legislative scheme as a whole (*Martin*, at para. 51). As a result, the presumption from this point on is that the ATQ can consider and decide constitutional questions.

33 Once a presumption has been raised that the tribunal can decide questions of law, the burden falls on the party who alleges that the administrative body lacks jurisdiction to apply the *Canadian Charter* to rebut the presumption (*Martin*, at para. 42). Gonthier J. laid out certain ways in which this presumption can be rebutted. He suggested that nothing less than an explicit withdrawal of authority to decide constitutional questions, or a clear implication of such intent, would suffice (at para. 42):

In general terms, the presumption may only be rebutted by an explicit withdrawal of authority to decide constitutional questions or by a clear implication to the same effect, arising from the statute itself rather than from external considerations. The question to be asked is whether an examination of the statutory provisions clearly leads to the conclusion that the legislature intended to exclude the *Charter*, or more broadly, a category of questions of law encompassing the *Charter*, from the scope of the questions of law to be addressed by the tribunal. For instance, an express conferral of jurisdiction to another administrative body to consider *Charter* issues or certain complex questions of law deemed too difficult or time-consuming for the initial decision maker, along with a procedure allowing such issues to be efficiently redirected to such body, could give rise to a clear implication

pour trancher les questions de droit découlant de l’application de la disposition contestée (par. 35). En outre, ainsi que notre Cour l’a fait remarquer dans l’arrêt *Martin*, « [i]l ne s’agit pas de savoir si le Parlement ou la législature a voulu que le tribunal administratif applique la *Charte* » (par. 35). Il s’agit seulement de savoir si le tribunal peut trancher toute question de droit (par. 36).

Dans les pourvois que nous étudions, l’art. 15 de la *Loi sur la justice administrative* habilite explicitement le TAQ à trancher des questions de droit. Cette délégation du pouvoir de trancher des questions de droit est claire, non équivoque et expresse. Si, comme en l’espèce, le pouvoir de trancher des questions de droit est explicite, la cour n’a pas à poursuivre son examen pour savoir s’il y a lieu d’inférer ce pouvoir de l’ensemble du régime législatif (*Martin*, par. 51). Par conséquent, il faut dès lors présumer que le TAQ peut examiner et trancher des questions constitutionnelles.

Dès qu’opère la présomption que le tribunal administratif peut trancher des questions de droit, la partie qui soulève l’incompétence de l’organisme administratif pour appliquer la *Charte canadienne* doit renverser cette présomption (*Martin*, par. 42). Le juge Gonthier expose certaines méthodes pour y réussir. Ses commentaires suggèrent que seul le retrait explicite du pouvoir de trancher des questions de droit constitutionnel, ou une intention législative clairement manifestée en ce sens, permettrait ce renversement de la présomption (par. 42) :

En général, la présomption ne peut être réfutée que par le retrait explicite du pouvoir de trancher des questions de droit constitutionnel ou par ce qui ressort clairement, en ce sens, de la loi elle-même plutôt que de considérations externes. Il faut se demander si l’examen des dispositions législatives amène clairement à conclure que le législateur a voulu exclure la *Charte* ou, de manière plus générale, une catégorie de questions de droit mettant en cause la *Charte* des questions de droit pouvant être abordées par le tribunal administratif en cause. Par exemple, l’attribution expresse à un autre organisme administratif du pouvoir d’examiner les questions relatives à la *Charte* ou certaines questions de droit complexes que le décideur initial aurait, considérerait-on, trop de mal à trancher ou auxquelles il devrait consacrer trop de temps, de concert avec l’existence d’une procédure efficace de renvoi de ces

that the initial decision maker was not intended to decide constitutional questions.

No such express conferral of jurisdiction on another administrative body, or on a court for that matter, can be found in the relevant legislation in this appeal. In fact, the explicit wording of s. 14 of the *Act respecting administrative justice*, the ATQ's constituting statute, confers exclusive jurisdiction on the ATQ to decide on minority language education claims brought before it on appeal. This was made clear above and need not be addressed again. Nor does the legislative scheme give rise to an implication to the effect that more complex issues, such as *Charter* issues, should be decided by a different adjudicative body, such as the Superior Court. The implication is to the contrary. Section 82 authorizes the ATQ to create panels of up to five members in order to deal with more complex issues. This implies that even complex questions of law were meant to be dealt with by the ATQ. Even more revealing in this respect, the overall structure of the ATQ, that of a highly sophisticated, quasi-judicial body, indicates that the legislature intended to have the ATQ deal with all legal issues, big and small. Finally, s. 112 explicitly provides for the proper procedure to follow when raising a constitutional ground before the ATQ. Based on the revised approach from *Martin*, the only conclusion that can be drawn is that the ATQ has the capacity to consider and decide constitutional questions, including the conformity of s. 73 of the *Charter of the French language* with s. 23 of the *Canadian Charter*.

The appellants put forth a further argument. They argue that, owing to the special nature of the rights conferred by s. 23 of the *Canadian Charter*, an ordinary provincial statute like the *Charter of the French language* cannot confer jurisdiction over the determination of the status of s. 23 rights-holders on an administrative tribunal to the exclusion of the Superior Court. Again, the recent case law of this Court, this time in *Paul*, puts to rest this portion of the appellants' submissions.

questions à un tel organisme, pourrait impliquer clairement qu'on n'a pas voulu que le décideur initial tranche des questions de droit constitutionnel.

On ne retrace aucune attribution expresse de pouvoir à un autre organisme administratif ou à une cour de justice dans les dispositions législatives applicables en l'espèce. En fait, le libellé explicite de l'art. 14 de la *Loi sur la justice administrative*, la loi habilitante du TAQ, lui confère la compétence exclusive de trancher les demandes relatives à l'enseignement dans la langue de la minorité qu'on porte en appel devant lui. Nous l'avons déjà indiqué clairement et il n'est pas nécessaire d'y revenir. Le régime législatif ne permet pas non plus d'inférer que des tribunaux différents, comme la Cour supérieure, devraient trancher les problèmes plus complexes comme des questions relatives à la *Charte*. L'inférence joue en sens contraire. En effet, l'art. 82 autorise le TAQ à établir une formation d'au plus cinq membres pour trancher les questions plus complexes. Cela suppose que le TAQ doit statuer même sur les questions de droit complexes. Qui plus est, la structure générale du TAQ, qui est celle d'un organisme quasi judiciaire fort complexe, témoigne de la volonté du législateur de voir le TAQ trancher toutes les questions de droit, sans égard à leur importance. Enfin, l'art. 112 prévoit expressément la façon de procéder si une question constitutionnelle est soulevée devant le TAQ. Compte tenu de la nouvelle méthode adoptée dans l'arrêt *Martin*, la seule conclusion admissible est la reconnaissance de la capacité du TAQ d'examiner et de trancher des questions constitutionnelles, notamment celle de la compatibilité de l'art. 73 de la *Charte de la langue française* avec l'art. 23 de la *Charte canadienne*.

Les appelants avancent un autre argument. Ils soutiennent qu'en raison de la nature particulière des droits que confère l'art. 23 de la *Charte canadienne*, une loi provinciale ordinaire comme la *Charte de la langue française* ne saurait conférer à un tribunal administratif, à l'exclusion de la Cour supérieure, le pouvoir de déterminer le statut des titulaires de droits visés à l'art. 23. Là encore, la jurisprudence récente de notre Cour, cette fois dans l'arrêt *Paul*, ne permet pas de retenir, à cet égard, l'argumentation des appelants.

34

35

36

In *Paul*, the B.C. Ministry of Forests seized four logs in the possession of Mr. Paul, a registered Indian. Paul intended to use the wood to build a deck for his home, and he asserted that he had an aboriginal right to cut timber for house modification. He thus argued that s. 96 of the *Forest Practices Code*, a general prohibition against cutting Crown timber, did not apply to him. The Forest Appeals Commission decided that it had jurisdiction to hear and determine aboriginal rights issues. The British Columbia Supreme Court agreed, but its decision was reversed by a majority of the Court of Appeal. In this Court, Bastarache J. applied the same reasoning as in *Martin* and ruled that since the Forest Appeals Commission was empowered to hear questions of law, it could hear and decide constitutional questions (paras. 39 and 41). He further reasoned that questions relating to s. 35 of the *Constitution Act, 1982* are not distinct from other constitutional matters in this respect. Quoting McLachlin J. (as she then was) in *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854, Bastarache J. stated the following, at para. 36: “Section 35 is not, any more than the *Charter*, ‘some holy grail which only judicial initiatives of the superior courts may touch.’”

37

The same legal reasoning can be applied to the cases at bar. Section 23 is not within the exclusive province of the courts. The ATQ is empowered to decide questions of law. It is therefore empowered to consider and decide constitutional questions. This includes the power to consider s. 23, and to decide whether s. 73 of the *Charter of the French language* restricts the scope of s. 23 rights. The Forest Appeals Commission could rule on s. 35 matters in *Paul*. Here, the ATQ may rule on s. 23 matters that come before it.

Dans l'arrêt *Paul*, le ministère des Forêts de la Colombie-Britannique avait saisi quatre troncs d'arbre que M. Paul, un indien inscrit, avait en sa possession. M. Paul comptait utiliser le bois pour construire une terrasse chez lui et avait fait valoir qu'il avait le droit ancestral de couper des arbres pour apporter des améliorations à sa maison. Ainsi, il avait plaidé que l'art. 96 du *Forest Practices Code*, qui établit une interdiction générale de coupe d'arbres situés sur les terres de la Couronne, ne s'appliquait pas à lui. La Forest Appeals Commission avait décidé qu'elle avait compétence pour entendre et trancher les questions relatives aux droits ancestraux. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a souscrit à cette conclusion. Toutefois, la Cour d'appel à la majorité a infirmé celle-ci. Le juge Bastarache de notre Cour a appliqué le même raisonnement que dans l'arrêt *Martin*, à savoir que, puisque la Forest Appeals Commission était habilitée à entendre des questions de droit, elle pouvait entendre et trancher des questions constitutionnelles (par. 39 et 41). Il a poursuivi son raisonnement en affirmant que les questions concernant l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne diffèrent pas des autres questions constitutionnelles à cet égard. Citant la juge McLachlin (maintenant Juge en chef) dans l'arrêt *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854, le juge Bastarache a ajouté les commentaires suivants, au par. 36 : « [l']article 35 n'est pas plus que la *Charte* “un texte sacré que seuls les initiés des cours supérieures peuvent aborder”. »

Le même raisonnement juridique peut s'appliquer aux affaires en l'espèce. L'article 23 ne relève pas de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires. Le TAQ est habilité à statuer sur des questions de droit. Il a donc le pouvoir d'examiner et de trancher des questions constitutionnelles, qui comprend celui-ci d'interpréter l'art. 23 et de décider si l'art. 73 de la *Charte de la langue française* limite l'étendue des droits garantis par cette disposition. Dans l'arrêt *Paul*, la Forest Appeals Commission pouvait statuer sur les questions concernant l'art. 35. En l'espèce, le TAQ peut trancher les questions touchant l'art. 23 qui lui sont soumises.

E. *The Appellants Could Not Bypass the ATQ in Favour of the Superior Court*

We are therefore of the view that the appellants did not have the right to bypass the ATQ by seeking injunctive and declaratory relief in the Superior Court. The ATQ clearly has jurisdiction to hear appeals from decisions of the designated person and, in the instant cases, from the review committee in respect of entitlement to minority language education. Moreover, the Quebec legislature intended this jurisdiction to be exclusive. Aside from certain specific exceptions to be discussed below, this Court, and all courts, should respect the clear intent of the legislature.

The exclusive jurisdiction of the ATQ in this respect is further confirmed by art. 31 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, which states that the Superior Court is the court of original jurisdiction, except in matters in which original jurisdiction is assigned exclusively to another court by a specific provision of law. That is in fact the situation in the cases at bar, as the Quebec legislature has specifically assigned the jurisdiction in issue to the ATQ. Article 31 reads as follows:

31. The Superior Court is the court of original general jurisdiction; it hears in first instance every suit not assigned exclusively to another court by a specific provision of law.

The ATQ has been granted exclusive jurisdiction to hear appeals in respect of entitlement to minority language education. The administrative appeal process should be respected.

F. *Remedial Authority of the ATQ, and the Binding Effect of Its Decisions on School Boards*

The appellants argue that even if the ATQ has jurisdiction over the subject matter at hand, namely the rights of claimants under s. 23, it still does not have the ability to provide the remedies being sought by the appellants, nor does it have jurisdiction over the English school boards in question. The ATQ lacks the power, say the appellants, to grant the remedies being sought. First, it cannot issue a

E. *Les appelants ne pouvaient contourner le TAQ pour s'adresser directement à la Cour supérieure*

Nous sommes donc d'avis que les appelants n'avaient pas le droit de court-circuiter le TAQ, en demandant à la Cour supérieure une injonction et un jugement déclaratoire. Le TAQ possède manifestement le pouvoir d'entendre les appels des décisions rendues par la personne désignée et, dans les affaires étudiées, par le comité de révision en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. De plus, le législateur québécois a donné à ce pouvoir un caractère exclusif. Hormis certaines exceptions précises que nous examinerons plus loin, notre Cour, et tous les tribunaux judiciaires, devraient respecter l'intention manifeste du législateur.

En outre, l'exclusivité de la compétence du TAQ — dans ce domaine — est confirmée par l'art. 31 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25. En effet, cet article prévoit que la Cour supérieure demeure le tribunal de droit commun, sauf dans les cas où une disposition formelle de la loi a attribué exclusivement cette compétence à un autre tribunal. Cette situation se présente en l'espèce, puisque le législateur québécois a expressément attribué au TAQ la compétence en cause. L'article 31 se lit :

31. La Cour supérieure est le tribunal de droit commun; elle connaît en première instance de toute demande qu'une disposition formelle de la loi n'a pas attribuée exclusivement à un autre tribunal.

Le TAQ a été investi du pouvoir exclusif d'entendre les appels en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. Il faut donc respecter ce processus d'appel administratif.

F. *Le pouvoir de réparation du TAQ et l'opposabilité de ses décisions aux conseils scolaires*

Selon les appelants, même si le TAQ a compétence sur l'objet du litige, à savoir les droits que l'art. 23 garantit aux demandeurs, il ne détient toutefois pas le pouvoir d'accorder les réparations demandées par les appelants, et se trouve ainsi dépourvu de compétence à l'égard des conseils scolaires anglophones en cause. Le TAQ n'a pas, affirment les appelants, le pouvoir d'accorder les réparations

38

39

40

41

formal declaration of invalidity. Second, it lacks jurisdiction to grant injunctive relief, although the appellants acknowledge that the ATQ may issue a safeguard order under s. 74 of the *Act respecting administrative justice*.

42 As for the English school boards, the appellants argue that it is evident from the provisions of the *Charter of the French language* that they are not parties before the ATQ. Only the parents and the Minister of Education are parties. The appellants thus argue that in circumstances where rights-holders seek to enforce their right to have their children receive public instruction in English by way of an order against an English school board, the ATQ is powerless to issue such an order.

43 The respondents counter that the ATQ has all the remedial powers necessary to exercise its jurisdiction. Section 74 vests the Tribunal and its members with “all the powers necessary for the performance of their duties; they may, in particular, make any order they consider appropriate to safeguard the rights of the parties”. The respondents cite, as one particular manifestation of this broad remedial power, the power granted under s. 107 of the *Act respecting administrative justice* to make a motion before a member of the Tribunal to suspend the execution of a contested decision by reason of urgency or serious and irreparable harm:

107. A proceeding before the Tribunal does not suspend the execution of the contested decision, unless a provision of law provides otherwise or, upon a motion heard and judged by preference, a member of the Tribunal orders otherwise by reason of urgency or of the risk of serious and irreparable harm.

If the law provides that the proceeding suspends the execution of the decision, or if the Tribunal issues such an order, the proceeding shall be heard and judged by preference.

44 We are in substantial agreement with the respondents. On the question of remedies, the appellants correctly point out that the ATQ cannot issue a formal declaration of invalidity. This is not, in our opinion, a reason to bypass the exclusive jurisdiction of the Tribunal. As this Court stated in *Martin*, the

demandées. D’une part, il ne peut prononcer de déclaration formelle d’invalidité. D’autre part, il ne pourrait accorder une injonction, bien que les appellants reconnaissent la capacité du TAQ à prononcer des ordonnances de sauvegarde en application de l’art. 74 de la *Loi sur la justice administrative*.

Ainsi, les appelants plaident qu’il ressort clairement des dispositions de la *Charte de la langue française* que les conseils scolaires ne sont pas des parties à l’instance devant le TAQ. Seuls les parents et le ministre de l’Éducation possèdent cette qualité. Les appelants soutiennent alors que le TAQ n’a pas le pouvoir de prononcer les ordonnances nécessaires — dans les cas où des titulaires de droits à l’éducation en langue anglaise cherchent à exercer ces droits par voie judiciaire.

Les intimés répondent que le TAQ possède tous les pouvoirs de réparation nécessaires à l’exercice de sa compétence. L’article 74 investit le Tribunal et ses membres de « tous les pouvoirs nécessaires à l’exercice de leurs fonctions; ils peuvent notamment rendre toutes ordonnances qu’ils estiment propres à sauvegarder les droits des parties ». Les intimés citent comme exemple particulier de ce pouvoir général de réparation le pouvoir reconnu par l’art. 107 de la *Loi sur la justice administrative* de statuer sur une requête présentée devant un membre du Tribunal en vue de suspendre l’exécution de la décision contestée en raison d’une urgence ou d’un risque de préjudice sérieux et irréparable :

107. Un recours formé devant le Tribunal ne suspend pas l’exécution de la décision contestée, à moins qu’une disposition de la loi ne prévoie le contraire ou que, sur requête instruite et jugée d’urgence, un membre du Tribunal n’en ordonne autrement en raison de l’urgence ou du risque d’un préjudice sérieux et irréparable.

Si la loi prévoit que le recours suspend l’exécution de la décision ou si le Tribunal rend une telle ordonnance, le recours est instruit et jugé d’urgence.

Nous sommes d’accord pour l’essentiel avec les intimés. Sur la question des réparations, les appellants soulignent à bon droit que le TAQ ne peut prononcer une déclaration formelle d’invalidité. À notre avis, ce motif ne suffit pas pour passer outre à la compétence exclusive du Tribunal. Ainsi que notre Cour

constitutional remedies available to administrative tribunals are indeed limited and do not include general declarations of invalidity (para. 31). Nor is a determination by a tribunal that a particular provision is invalid pursuant to the *Canadian Charter* binding on future decision makers. As Gonthier J. noted, at para. 31: “Only by obtaining a formal declaration of invalidity by a court can a litigant establish the general invalidity of a legislative provision for all future cases.”

That said, a claimant can nevertheless bring a case involving a challenge to the constitutionality of a provision before the ATQ. If the ATQ finds a breach of the *Canadian Charter* and concludes that the provision in question is not saved under s. 1, it may disregard the provision on constitutional grounds and rule on the claim as if the impugned provision were not in force (*Martin*, at para. 33). Such a ruling would, however, be subject to judicial review on a correctness standard, meaning that the Superior Court could fully review any error in interpretation and application of the *Canadian Charter*. In addition, the remedy of a formal declaration of invalidity could be sought by the claimant at this stage of the proceedings.

It should also be noted on the topic of remedies that, while it is true that only the Superior Court or a judge thereof may issue an injunction (this will be discussed further below), the ATQ has nevertheless been granted a broad remedial power under ss. 74 and 107 of the *Act respecting administrative justice*. The broad wording of s. 74 indicates an intention on the part of the Quebec legislature to grant the ATQ the remedial authority needed to safeguard the rights of the parties. The appellants, or any other claimants before the ATQ, should attempt to exhaust the remedies available from the ATQ rather than arguing that the absence of a particular remedy requires them to circumvent the administrative process entirely.

l’a décidé dans l’arrêt *Martin*, les réparations constitutionnelles relevant des tribunaux administratifs demeurent effectivement limitées et n’incluent pas les déclarations générales d’invalidité (par. 31). La décision d’un tribunal administratif concluant à l’invalidité d’une disposition législative au regard de la *Charte canadienne* ne lie pas non plus les décideurs qui se prononceront ultérieurement. Comme l’a fait observer le juge Gonthier au par. 31 : « [c]e n’est qu’en obtenant d’une cour de justice une déclaration formelle d’invalidité qu’une partie peut établir, pour l’avenir, l’invalidité générale d’une disposition législative. »

Cela dit, un demandeur jouit du droit de soumettre au TAQ une affaire qui soulève la constitutionnalité d’une disposition. Si ce tribunal conclut qu’il y a violation de la *Charte canadienne* et que la disposition en question n’est pas sauvegardée au regard de l’article premier, il peut refuser d’appliquer la disposition pour des motifs constitutionnels et statuer sur la demande comme si elle n’était pas en vigueur (*Martin*, par. 33). Une telle décision resterait cependant susceptible d’un contrôle judiciaire selon la norme de la décision correcte. Dans ce contexte, la Cour supérieure pourrait examiner intégralement toute erreur commise dans l’interprétation et l’application de la *Charte canadienne*. De plus, le demandeur aurait droit de demander une déclaration formelle d’invalidité à cette étape de l’instance.

Il importe également de souligner au sujet des réparations que, s’il est vrai qu’une injonction ne peut émaner que de la Cour supérieure ou l’un de ses juges (nous traiterons davantage de cette question ci-après), les art. 74 et 107 de la *Loi sur la justice administrative* ont attribué au TAQ un pouvoir de réparation très étendu. Le libellé général de l’art. 74 témoigne de l’intention du législateur québécois d’accorder au TAQ les pouvoirs de réparation nécessaires pour sauvegarder les droits des parties. Les appelants, ou tout autre demandeur qui s’adresse au TAQ, devraient donc tenter d’épuiser les recours que leur offre le TAQ au lieu de prétendre que l’absence d’un recours en particulier les oblige à contourner tout le processus administratif.

45

46

47

As for the question of the binding effect of a ruling by the ATQ on the English school boards, we would reiterate that the Quebec legislature has chosen to grant the ATQ exclusive jurisdiction to hear appeals concerning access to minority language education. On appeal, the ATQ will decide whether the claimant's child should be admitted to an English school board. That decision is binding on the school board even if it is not a party to the appeal. The appellants raise the hypothetical possibility that a school board not directly involved as a party to an appeal before the ATQ might refuse to obey an order of the ATQ. This is a hypothetical situation, and this Court must operate on the assumption that citizens, including those on school boards, are law-abiding and will comply with the order of a properly constituted administrative tribunal that has jurisdiction over entitlement to minority language education.

48

If, however, the hypothetical situation raised by the appellants should occur, we have already shown that the ATQ has broad remedial powers under its enabling statute. Moreover, under s. 17 of the *Rules of procedure of the Administrative Tribunal of Québec*, (1999) 131 G.O. II, 4122, the ATQ may implead a third party whose presence is necessary to resolve the dispute completely:

17. Any party to a recourse may, with the authorization of the Tribunal and on the conditions it determines, implead a third party whose presence is necessary to resolve the dispute completely.

The Tribunal may, *ex officio*, order the impleading of any person whose interests could be affected by its decision.

Conceivably, the ATQ could apply this provision at the request of a claimant to acquire jurisdiction over a school board that the claimant has grounds to believe will be uncooperative. The ATQ could then make creative use of its broad remedial powers under s. 74 of the *Act respecting administrative justice* to ensure that justice is done.

Quant à la question de l'opposabilité d'une décision du TAQ aux conseils scolaires anglophones, nous tenons à répéter que le législateur québécois a choisi d'accorder au TAQ le pouvoir exclusif d'entendre les appels concernant l'accès à l'enseignement dans la langue de la minorité. En appel, le TAQ décidera si l'enfant du demandeur doit être admis dans un conseil scolaire anglophone. Cette décision lie le conseil scolaire, même si ce dernier n'est pas partie à l'appel. Les appelants soulèvent alors l'hypothèse qu'un conseil scolaire qui n'est pas directement intéressé comme partie à un appel devant le TAQ pourrait refuser de se plier à une ordonnance du TAQ. Il s'agit d'une situation purement hypothétique; notre Cour doit agir en présumant que les citoyens, y compris ceux qui siègent aux conseils scolaires, respectent la loi et se conformeront aux ordonnances prononcées par un tribunal administratif dûment constitué, dans l'exercice de sa compétence en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité.

Si toutefois l'hypothèse soulevée par les appelants devait se réaliser, nous avons déjà démontré que le TAQ possède de vastes pouvoirs de réparation en vertu de sa loi habilitante. En outre, aux termes de l'art. 17 des *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, (1999) 131 G.O. II, 5616, le TAQ peut appeler en cause un tiers dont la présence est nécessaire pour permettre une solution complète du litige :

17. Toute partie à un recours peut, sur autorisation du Tribunal et aux conditions qu'il fixe, y appeler un tiers dont la présence est nécessaire pour permettre une solution complète du litige.

Le Tribunal peut, d'office, ordonner la mise en cause de toute personne dont les intérêts peuvent être affectés par sa décision.

En théorie, le TAQ pourrait, à la demande d'une partie, appliquer cette disposition pour établir sa compétence à l'égard d'un conseil scolaire si le demandeur a des motifs de croire que ce dernier ne coopérera pas. Le TAQ pourrait alors exercer avec créativité les larges pouvoirs de réparation que lui confère l'art. 74 de la *Loi sur la justice administrative*, pour s'assurer que justice soit rendue.

In the event that such a solution is not feasible, the Superior Court does have residual jurisdiction to grant injunctive relief in urgent situations. We turn now to a discussion of the residual jurisdiction of the Superior Court.

G. *The Residual Jurisdiction of the Superior Court*

The thrust of our judgment to this point has been to emphasize the exclusive nature of the ATQ's jurisdiction to hear appeals in respect of entitlement to minority language education. We feel it necessary, however, to mention the following two caveats relating to the Superior Court's residual jurisdiction to grant injunctive relief in urgent situations and, potentially, to hear direct constitutional challenges to a legislative scheme.

(1) Injunctive Relief in Urgent Situations

The legislature's intention to confer exclusive jurisdiction over the matter in issue on the ATQ should be respected to the greatest extent possible. However, the fact remains that an injunction is defined in art. 751 of the *Code of Civil Procedure* as "an order of the Superior Court or of a judge thereof". Thus, the Superior Court has exclusive jurisdiction to grant an injunction, in the strict sense of the word.

That said, an injunction is a discretionary remedy that courts have on many occasions declined to grant where other avenues of recourse were available (see D. Ferland and B. Emery, *Précis de procédure civile du Québec* (4th ed. 2003), vol. 2, at p. 435). We have accordingly been at pains in this judgment to emphasize the exclusive jurisdiction and broad remedial powers accorded to the ATQ. As a result, the Superior Court should exercise sparingly its discretion to award injunctive relief in minority language education claims. Such injunctive relief should be granted only to fill in the cracks in the administrative process, so to speak. In this way, injunctive relief can complement the administrative process rather than serving to weaken it.

Dans l'éventualité où cette solution s'avérerait impossible, la Cour supérieure conserve son pouvoir résiduel d'accorder une injonction dans les situations urgentes. Passons maintenant à l'examen de la compétence résiduelle de la Cour supérieure.

G. *La compétence résiduelle de la Cour supérieure*

Jusqu'à maintenant, nous avons principalement cherché à souligner la nature exclusive de la compétence qui permet au TAQ d'entendre les appels en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. Cependant, il convient de faire les deux mises en garde suivantes au sujet de la compétence résiduelle de la Cour supérieure d'accorder des injonctions dans des situations urgentes et, éventuellement, de statuer sur des contestations mettant directement en cause la constitutionnalité d'un régime législatif.

(1) L'injonction dans des situations urgentes

La volonté du législateur d'attribuer au TAQ une compétence exclusive sur la question en cause doit être respectée le plus possible. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'art. 751 du *Code de procédure civile* définit l'injonction comme étant « une ordonnance de la Cour supérieure ou de l'un de ses juges ». Ainsi, au sens strict du mot, seule la Cour supérieure a compétence pour accorder une injonction.

Toutefois, l'injonction reste une réparation discrétionnaire que les tribunaux ont à maintes reprises refusé d'accorder lorsque d'autres recours étaient possibles (voir D. Ferland et B. Emery, *Précis de procédure civile du Québec* (4^e éd. 2003), vol. 2, p. 435). Ainsi, nous avons cherché dans le présent arrêt à faire ressortir l'exclusivité de la compétence du TAQ et l'étendue de ses pouvoirs de réparation. Par conséquent, la Cour supérieure devrait exercer avec prudence son pouvoir discrétionnaire de consentir des injonctions dans le cadre des demandes d'enseignement dans la langue de la minorité. Pareille réparation ne devrait être accordée, en quelque sorte, que pour pallier les lacunes du processus administratif. De cette manière, l'injonction servirait à compléter le processus administratif plutôt qu'à l'affaiblir.

49

50

51

52

53

As a result, recourse to urgent injunctive relief remains possible in certain circumstances, but it should remain the rare exception, rather than the rule. Seeking injunctive relief should not be allowed to develop into a means of bypassing the judicial process, or as P.-A. Gendreau et al. note in *L'injonction* (1998), at p. 201: [TRANSLATION] “. . . neither the injunction nor any other procedure may be used to short-circuit an administrative tribunal’s exercise of its exclusive jurisdiction or to obtain a review of its decision . . .”.

(2) Direct Constitutional Challenges to the Legislative Scheme

54

Superior courts may also retain residual jurisdiction to hear direct constitutional challenges to a legislative scheme, should the proper circumstances arise. Such a challenge would have to be distinguishable from the facts of the cases at bar in which the appellants have, in effect, attempted to obtain relief (the right to minority language education) by circumventing the administrative process and bringing their claims directly to the Superior Court. That said, the residual jurisdiction of superior courts cannot be entirely ousted by the legislature, in particular where recourse to such courts is necessary to obtain an appropriate and just remedy. As Lamer J. noted in *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, at p. 882:

. . . a person whose Canadian *Charter* rights have been infringed or denied has the right to obtain the appropriate and just remedy under the circumstances. A corollary which flows from this is the fundamental principle that there must always be a court available to grant, not only a remedy, but the remedy which is the *appropriate* and *just* one under the circumstances. [Emphasis in original.]

Lamer J. went on to recognize the unique nature of constitutional remedies. He noted, at p. 893, that where inferior courts are endowed by the legislature with the power to grant constitutional remedies,

Par conséquent, le recours à la mesure urgente qu’est l’injonction demeure possible dans certaines circonstances, mais il devrait rester l’exception plutôt que la règle. Il ne faudrait pas permettre que ce recours se transforme en un moyen de contourner le processus judiciaire établi ou, comme P.-A. Gendreau et autres le signalent dans *L'injonction* (1998), p. 201 : « . . . l’injonction ou toute autre procédure ne peut être utilisée pour court-circuiter l’exercice de la compétence exclusive d’un tribunal administratif ou pour tenter une révision de sa décision . . . ».

(2) Les contestations mettant directement en cause la constitutionnalité du régime législatif

Les cours supérieures peuvent aussi conserver une compétence résiduelle leur permettant de statuer sur des contestations mettant directement en cause un régime législatif, lorsque les circonstances s’y prêtent. Pareille contestation devrait se situer dans un contexte différent des faits entourant les présents pourvois. Dans ceux-ci les appelants ont, en effet, tenté d’obtenir une réparation (le droit à l’enseignement dans la langue de la minorité) en contournant le processus administratif et en s’adressant directement à la Cour supérieure. Sous réserve de ces observations, le législateur ne peut écarter entièrement la compétence résiduelle des tribunaux supérieurs, en particulier lorsque le recours à ces tribunaux s’avère nécessaire pour obtenir une réparation convenable et juste. Comme l’a fait remarquer le juge Lamer dans l’arrêt *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, p. 882 :

. . . une personne victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la *Charte* canadienne peut obtenir la réparation qui est convenable et juste eu égard aux circonstances. Il en découle en corollaire le principe fondamental selon lequel il doit toujours y avoir un tribunal qui puisse accorder, non seulement une réparation, mais la réparation qui est *convenable* et *juste* eu égard aux circonstances. [En italique dans l’original.]

Le juge Lamer a poursuivi ses commentaires en reconnaissant le caractère unique des réparations constitutionnelles. Il a aussi fait remarquer, à la p. 893, que lorsque le législateur investit les tribunaux

this delegation of remedial power cannot completely oust the jurisdiction of superior courts:

... a “special law” is not sufficient to oust the jurisdiction of the superior courts, for a constitutional remedy and its accessibility should not in principle be open to statutory limitation. While limitation of the remedial power to inferior courts may well be permissible, this, in my view, can only be possible if the superior court is available to fill the remedial vacuum that would result.

As H. Brun and G. Tremblay note in *Droit constitutionnel* (4th ed. 2002), at p. 187, superior courts [TRANSLATION] “theoretically have the power to review the constitutionality of legislation”. This inherent power to ensure that the Constitution is adhered to necessarily requires that superior courts retain jurisdiction, where the circumstances are appropriate, to “fill the remedial vacuum” mentioned by Lamer J. in *Mills*.

Lamer J.’s words in *Mills* are equally applicable in a situation like the one in the cases at bar, in which remedial powers with respect to constitutional rights have been conferred by the legislature on an administrative body. Despite this conferral of remedial power, the residual, inherent jurisdiction of superior courts remains in place to provide the appropriate and just remedy where required.

VI. Disposition

For the above reasons, the appeal is dismissed. The Court makes no order with respect to costs.

Appeal dismissed.

Solicitor for the appellants: Brent D. Tyler, Montréal.

Solicitors for the respondents: Bernard, Roy & Associés, Montréal; Department of Justice, Montréal.

d’instance inférieure du pouvoir d’accorder des réparations constitutionnelles, cette délégation du pouvoir de réparation ne saurait annihiler complètement la compétence des cours supérieures :

... une « loi spéciale » ne suffit pas à priver de compétence les cours supérieures, car une réparation constitutionnelle, de même que la possibilité de la faire valoir, ne devrait pas en principe pouvoir être limitée par une loi. Si la limitation du pouvoir de réparation des juridictions de degré inférieur peut être permise, c’est, à mon avis, seulement possible parce que la cour supérieure est à même de combler la carence qui en résulterait.

Comme H. Brun et G. Tremblay le font remarquer dans *Droit constitutionnel* (4^e éd. 2002), p. 187, les tribunaux supérieurs « disposent en principe du pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois ». Ce pouvoir inhérent de veiller au respect de la Constitution exige nécessairement des cours supérieures qu’elles conservent le pouvoir, lorsque les circonstances s’y prêtent, de « combler la carence » mentionnée par le juge Lamer dans l’arrêt *Mills*.

Les propos du juge Lamer dans l’arrêt *Mills* s’appliquent tout autant à un cas où, comme en l’espèce, le législateur a confié à un organisme administratif des pouvoirs de réparation en matière de droits constitutionnels. Malgré cette délégation du pouvoir de réparation, la compétence résiduelle et inhérente des cours supérieures subsiste et leur permet d’accorder au besoin la réparation qui est convenable et juste.

VI. Dispositif

Pour les motifs susmentionnés, le pourvoi est rejeté. La Cour ne rend aucune ordonnance relativement aux dépens.

Pourvoi rejeté.

Procureur des appelants : Brent D. Tyler, Montréal.

Procureurs des intimés : Bernard, Roy & Associés, Montréal; Ministère de la Justice, Montréal.

55

56