

IN THE MATTER OF Section 55 of the Supreme Court Act, R.S.C. 1970, c. S-19, as amended;

AND IN THE MATTER OF a Reference by the Governor in Council concerning certain language rights under Section 23 of the Manitoba Act, 1870, and Section 133 of the Constitution Act, 1867 and set out in Order-in-Council P.C. 1984-1136 dated the 5th day of April 1984

File No.: 18606.

1984: June 11, 12, 13; 1985: June 13.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Lamer, Wilson and Le Dain JJ.

REFERENCE BY THE GOVERNOR IN COUNCIL

Constitutional law — Language guarantees — Manitoba statutes to be enacted, printed and published in both English and French — Whether or not s. 23 of Manitoba Act, 1870 mandatory or directory — Whether or not statutes, current, repealed or spent, valid if constitutional linguistic requirements not met — Extent of force or effect, if any, if statutes invalid — Whether or not Act Respecting the Operation of Section 23 of the Manitoba Act in Regard to Statutes valid and of force or effect — Manitoba Act, 1870, R.S.C. 1970, App. II, s. 23 — Constitution Act, 1867, s. 133 — Constitution Act, 1982, s. 52 — An Act to Provide that the English Language shall be the Official Language of the Province of Manitoba, 1890 (Man.), c. 14 — Act Respecting the Operation of Section 23 of the Manitoba Act in Regard to Statutes, 1980 (Man.), c. 3.

The Governor General in Council by Order in Council P.C. 1984-1136 dated April 5, 1984, in accordance with s. 55 of the *Supreme Court Act*, referred to this Court four questions. The questions and this Court's answers are:

Question 1—Are the requirements of s. 133 of the *Constitution Act, 1867* and of s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* respecting the use of both the English and French languages in

- (a) the Records and Journals of the Houses of the Parliament of Canada and of the Legislatures of Quebec and Manitoba, and

DANS L'AFFAIRE de l'article 55 de la Loi sur la Cour suprême, S.R.C. 1970, chap. S-19 et ses modifications;

a ET DANS L'AFFAIRE d'un renvoi adressé par le gouverneur en conseil au sujet de certains droits linguistiques garantis par l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba et par l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, tel qu'énoncé dans le décret C.P. 1984-1136 en date du 5 avril 1984

N° du greffe: 18606.

c 1984: 11, 12, 13 juin; 1985: 13 juin.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Estey, McIntyre, Lamer, Wilson et Le Dain.

RENOI ADRESSÉ PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

Droit constitutionnel — Garanties linguistiques — Obligation d'adopter, d'imprimer et de publier en français et en anglais les lois du Manitoba — L'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba est-il impératif ou directif? — Les lois actuelles, abrogées ou périmées sont-elles valides si les exigences en matière linguistique n'ont pas été respectées? — Si les lois sont invalides, dans quelle mesure sont-elles opérantes? — La Loi sur l'application de l'article 23 de l'Acte du Manitoba aux textes législatifs est-elle valide et opérante? — Loi de 1870 sur le Manitoba, S.R.C. 1970, app. II, art. 23 — Loi constitutionnelle de 1867, art. 133 — Loi constitutionnelle de 1982, art. 52 — An Act to Provide that the English Language shall be the Official Language of the Province of Manitoba, 1890 (Man.), chap. 14 — Loi sur l'application de l'article 23 de l'Acte du Manitoba aux textes législatifs, 1980 (Man.), chap. 3.

Le gouverneur général en conseil a, par le décret C.P. 1984-1136 en date du 5 avril 1984, conformément à l'art. 55 de la *Loi sur la Cour suprême*, soumis à cette Cour les questions constitutionnelles suivantes. La Cour répond ainsi à ces questions:

Question n° 1—Les obligations imposées par l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et par l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, relativement à l'usage du français et de l'anglais dans:

- a) les archives, procès-verbaux et journaux des chambres du Parlement du Canada et des législatures du Québec et du Manitoba, et

(b) the Acts of the Parliament of Canada and of the Legislatures of Quebec and Manitoba

mandatory?

Answer— Yes.

Question 2—Are those statutes and regulations of the Province of Manitoba that were not printed and published in both the English and French languages invalid by reason of s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*?

Answer— Yes, but, for the reasons given by the Court, the invalid current Acts of the Legislature will be deemed temporarily valid for the minimum period of time necessary for their translation, re-enactment, printing and publication.

Question 3—If the answer to question 2 is affirmative, do those enactments that were not printed and published in English and French have any legal force and effect, and if so, to what extent and under what conditions?

Answer— The Acts of the Legislature that were not enacted, printed and published in English and French have no legal force and effect because they are invalid, but, for the reasons given by the Court, the current Acts of the Legislature will be deemed to have temporary force and effect for the minimum period of time necessary for their translation, re-enactment, printing and publication.

Question 4—Are any of the provisions of *An Act Respecting the Operation of Section 23 of the Manitoba Act in Regard to Statutes*, enacted by S.M. 1980, Ch. 3, inconsistent with the provisions of s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*, and if so are such provisions, to the extent of such inconsistency, invalid and of no legal force and effect?

Answer— If *An Act Respecting the Operation of Section 23 of the Manitoba Act in Regard to Statutes*, enacted by S.M. 1980, Ch. 3, was not enacted, printed and published in

b) les actes du Parlement du Canada et des législatures du Québec et du Manitoba

sont-elles impératives?

^a Réponse— Oui.

Question n° 2—Est-ce que les dispositions de l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* rendent invalides les lois et les règlements de la province du Manitoba qui n'ont pas été imprimés et publiés en langue anglaise et en langue française?

Réponse— Oui, mais pour les motifs exposés par la Cour, les lois actuelles de la Législature qui sont invalides seront réputées temporairement valides pendant le délai minimum requis pour les traduire, les adopter de nouveau, les imprimer et les publier.

^d Question n° 3—Dans l'hypothèse où il a été répondu par l'affirmative à la question n° 2, les textes législatifs qui n'ont pas été imprimés et publiés en langue anglaise et en langue française sont-ils opérants et, dans l'affirmative, dans quelle mesure et à quelles conditions?

^e Réponse— Les lois de la Législature qui n'ont pas été adoptées, imprimées et publiées en français et en anglais sont inopérantes pour cause d'invalidité mais, pour les motifs exposés par la Cour, les lois actuelles de la Législature seront réputées temporairement opérantes pendant le délai minimum requis pour les traduire, les adopter de nouveau, les imprimer et les publier.

Question n° 4—Est-ce que l'une ou l'autre des dispositions de la *Loi sur l'application de l'article 23 de l'Acte du Manitoba aux textes législatifs*, constituant le chapitre 3 des Statuts du Manitoba de 1980, sont incompatibles avec les dispositions de l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et, dans l'affirmative, est-ce que les dispositions considérées sont, dans la mesure de l'incompatibilité, invalides et inopérantes?

ⁱ Réponse— Si la *Loi sur l'application de l'article 23 de l'Acte du Manitoba aux textes législatifs*, promulguée à S.M. 1980, chap. 3, n'a pas été adoptée, imprimée

both official languages, then it is invalid and of no force and effect in its entirety.

If it was enacted, printed and published in both official languages, then ss. 1 to 5 are ^a invalid and of no force and effect.

I

Question 1:

The requirement that both English and French be used in the Records, Journals and Acts of Canada, Quebec and Manitoba, in s. 133 of the *Constitution Act, 1867* and s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*, is mandatory. The history and language of these sections indicate that the guarantee they entrench must be obeyed.

II

Questions 2 and 3:

The words "Acts of the Legislature" in s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* encompass all statutes, regulations, and delegated legislation of the Manitoba Legislature, enacted since 1890, which are covered by this Court's judgments in *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1979] 2 S.C.R. 1016, and *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1981] 1 S.C.R. 312.

All of the unilingual Acts of the Legislature of Manitoba are, and always have been, invalid and of no force or effect. Section 23 of the *Manitoba Act, 1870* entrenches a mandatory requirement to enact, print and publish all Acts of the Legislature in both official languages and, thus, establishes a constitutional duty on the Manitoba Legislature with respect to the manner and form of enactment of legislation. This duty protects the substantive rights of all Manitobans to equal access to the law in either French or English.

Section 52 of the *Constitution Act, 1982* does not alter the principles which have provided the foundation for judicial review over the years. In a case where constitutional manner and form requirements have not been complied with, the consequence of such non-compliance continues to be invalidity. The words "of no force or effect" mean that a law thus inconsistent with the Constitution has no force or effect because it is invalid.

et publiée dans les deux langues officielles, alors elle est totalement invalide et inopérante.

Si la Loi a été adoptée, imprimée et publiée dans les deux langues officielles, alors les art. 1 à 5 sont invalides et inopérants.

I

^b *Question n° 1:*

L'exigence que les deux langues française et anglaise soient utilisées dans les archives, les procès-verbaux, les journaux et les lois du Parlement du Canada et des législatures du Québec et du Manitoba, imposée par l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et par l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, est impérative. Il ressort de l'historique et des termes de ces articles que la garantie qui y est enchâssée doit être observée.

^d

II

Questions n°s 2 et 3:

L'expression «actes de la législature», que l'on trouve à l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, vise toutes les lois, tous les règlements et toute la législation déléguée adoptés par la législature du Manitoba depuis 1890, auxquels s'appliquent les arrêts dans cette Cour *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016, et *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312.

Toutes les lois unilingues de la législature du Manitoba sont et ont toujours été invalides et inopérantes. L'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* enchâsse une exigence impérative d'adopter, d'imprimer et de publier dans les deux langues officielles toutes les lois de la Législature et impose ainsi à la législature du Manitoba une obligation constitutionnelle quant aux modalités et à la forme de l'adoption de ses lois. Cette obligation a pour effet de protéger les droits fondamentaux de tous les Manitobains à l'égalité de l'accès à la loi dans l'une ou l'autre des langues française ou anglaise.

L'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne modifie pas les principes qui, au cours des années, ont constitué le fondement du contrôle judiciaire. Dans un cas où on n'a pas respecté les modalités et la forme requises en matière constitutionnelle, l'invalidité continue d'être la conséquence de ce non-respect. Le mot «inopérantes» signifie qu'une règle de droit ainsi incompatible avec la Constitution est inopérante pour cause d'invalidité.

The unilingual enactments of the Manitoba Legislature are inconsistent with s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* and are invalid and of no force or effect because the constitutionally required manner and form for their enactment has not been followed.

The Court must declare the unilingual Acts of the Legislature of Manitoba to be invalid and of no force and effect. This declaration, however, without more, would create a legal vacuum with consequent legal chaos in the Province of Manitoba. The Manitoba Legislature has, since 1890, enacted nearly all of its laws in English only. The conclusion that all unilingual Acts of the Legislature of Manitoba are invalid and of no force or effect means that the positive legal order which has purportedly regulated the affairs of the citizens of Manitoba since 1890 is destroyed and the rights, obligations and any other effects arising under these laws are invalid and unenforceable. From the date of this judgment, the Province of Manitoba has an invalid and therefore ineffectual legal system until the Legislature is able to translate, re-enact, print and publish its current laws in both official languages.

The constitutional principle of the rule of law would be violated by these consequences. The principle of rule of law, recognized in the *Constitution Acts* of 1867 and 1982, has always been a fundamental principle of the Canadian constitutional order. The rule of law requires the creation and maintenance of an actual order of positive laws to govern society. Law and order are indispensable elements of civilized life. This Court must recognize both the unconstitutionality of Manitoba's unilingual laws and the Legislature's duty to comply with the supreme law of this country, while avoiding a legal vacuum in Manitoba and ensuring the continuity of the rule of law.

There will be a period of time during which it would not be possible for the Manitoba Legislature to comply with its constitutional duty under s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*. It is therefore necessary, in order to preserve the rule of law, to deem temporarily valid and effective the Acts of the Manitoba Legislature, which would be currently in force were it not for their constitutional defect. The period of temporary validity will run from the date of this judgment to the expiry of the minimum period necessary for translation, re-enactment, printing and publishing.

With respect to rights, obligations and any other effects which have purportedly arisen under repealed,

Les textes législatifs adoptés dans une seule langue par la législature du Manitoba sont incompatibles avec l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et ils sont invalides et inopérants pour le motif que les exigences constitutionnelles quant aux modalités et à la forme de leur adoption n'ont pas été respectées.

La Cour se doit de déclarer invalides et inopérantes les lois unilingues de la législature du Manitoba. Cette déclaration, sans plus, créerait un vide juridique suivi du chaos en la matière dans la province du Manitoba. Depuis 1890, la législature du Manitoba a adopté presque toutes ses lois en anglais seulement. La conclusion que toutes les lois unilingues de la législature du Manitoba sont invalides et inopérantes signifie que l'ordre de droit positif qui est censé avoir réglementé les affaires des citoyens du Manitoba depuis 1890 se trouvera détruit et que les droits, obligations et autres effets découlant de ces règles de droit sont invalides et non exécutoires. À compter de la date du présent jugement, le système juridique de la province du Manitoba sera invalide et donc inefficace jusqu'à ce que la Législature soit en mesure de traduire, d'adopter de nouveau, d'imprimer et de publier ses lois actuelles dans les deux langues officielles.

Ces conséquences iraient à l'encontre du principe constitutionnel de la primauté du droit. La primauté du droit, reconnue dans les *Lois constitutionnelles* de 1867 et de 1982, a toujours été un principe fondamental de la structure constitutionnelle canadienne. La primauté du droit exige la création et le maintien d'un ordre réel de droit positif régissant la société. L'ordre public est un élément essentiel de la vie civilisée. Cette Cour se doit de reconnaître à la fois l'inconstitutionnalité des lois unilingues du Manitoba et le devoir de la Législature de se conformer à la loi suprême de notre pays, tout en évitant de créer un vide juridique au Manitoba et en assurant le maintien de la primauté du droit.

Il y aura une période pendant laquelle il ne sera pas possible à la législature du Manitoba de se conformer à l'obligation constitutionnelle qui lui incombe en vertu de l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Il est donc nécessaire, afin de préserver la primauté du droit, de considérer comme temporairement valides et opérantes les lois de la législature du Manitoba qui, n'était-ce du vice dont elles sont entachées sur le plan constitutionnel, seraient actuellement en vigueur. La période de validité temporaire commencera à courir à compter de la date du présent jugement et prendra fin à l'expiration du délai minimum requis pour traduire, adopter de nouveau, imprimer et publier ces lois.

Quant aux droits, obligations et autres effets qui sont censés avoir découlé des lois unilingues abrogées, péri-

spent or current unilingual Acts of the Manitoba Legislature, some will be enforceable and forever beyond challenge by the operation of legal doctrines such as the *de facto* doctrine, *res judicata* and mistake of law. Those rights, obligations and other effects not saved by the operation of these doctrines are deemed temporarily to have been, and to continue to be, valid, enforceable and beyond challenge until the expiry of the minimum period necessary for translation, re-enactment, printing and publishing of the Acts of the Legislature of Manitoba under which they arose. At the termination of the minimum period, these rights, obligations and other effects will cease to have temporary validity and enforceability, unless the Acts under which they arose have been translated, re-enacted, printed and published in both languages. As a consequence, to ensure the continuing validity and enforceability of rights, obligations and other effects not saved by the *de facto* or other doctrines, the repealed or spent Acts of the Legislature, under which these rights, obligations and other effects have purportedly arisen, may need to be re-enacted, printed and published, and then again repealed, in both official languages.

Temporary validity, however, will not apply to unilingual Acts of the Legislature passed after the date of this judgment. From the date of judgment, laws not enacted, printed and published in both languages will be invalid and of no force or effect *ab initio*.

The Court, as presently equipped, is unable to determine the period during which it would not be possible for the Manitoba Legislature to comply with its constitutional duty. Following a request for determination from the Attorney General of Canada or the Attorney General of Manitoba, made within one hundred and twenty days of the date of judgment, the Court will set a special hearing, accept submissions from the Attorney General of Canada, the Attorney General of Manitoba as well as the other interveners, and make a determination of the minimum period necessary for translation, re-enactment, printing and publishing of the Acts of the Manitoba Legislature.

III

Question 4:

An Act Respecting the Operation of Section 23 of the Manitoba Act in Regard to Statutes, 1980 (Man.), c. 3, is invalid and of no force and effect in its entirety if it was not enacted, printed and published in both official

mées ou actuelles de la législature du Manitoba, certains seront exécutoires et à tout jamais incontestables par application de principes juridiques comme ceux de la validité *de facto*, de la chose jugée et de l'erreur de droit. Les droits, obligations et autres effets non sauvés par l'application de ces principes sont temporairement réputés avoir été valides, exécutoires et incontestables et continuer de l'être jusqu'à l'expiration du délai minimum requis pour traduire, adopter de nouveau, imprimer et publier les lois de la législature du Manitoba dont ils découlent. À l'expiration du délai minimum, ces droits, obligations et autres effets cesseront d'être temporairement valides et exécutoires à moins que les lois dont ils découlent n'aient été traduites, adoptées de nouveau, imprimées et publiées dans les deux langues. En conséquence, afin d'assurer que les droits, obligations et autres effets, qui ne sont pas sauvés par l'application du principe de la validité *de facto* ou d'autres principes, demeurent valides et exécutoires, il se peut qu'il faille adopter de nouveau, imprimer et publier, pour ensuite abroger, dans les deux langues officielles, les lois abrogées ou périmées de la Législature dont ces droits, obligations et autres effets sont censés avoir découlé.

Toutefois, la validité temporaire ne s'appliquera pas aux lois adoptées dans une seule langue par la Législature après la date du présent jugement. À compter de la date du présent jugement, les règles de droit qui ne seront pas adoptées, imprimées et publiées dans les deux langues seront invalides et inopérantes dès le départ.

Compte tenu de la documentation dont elle dispose actuellement, la Cour est incapable de déterminer le délai pendant lequel il serait impossible à la législature du Manitoba de se conformer à son obligation constitutionnelle. Lorsque le procureur général du Canada ou le procureur général du Manitoba lui aura demandé de statuer sur ce point, demande qui devra être faite dans les cent vingt jours de la date du présent jugement, la Cour fixera une audition spéciale, invitera le procureur général du Canada, le procureur général du Manitoba et les autres intervenants à soumettre des mémoires et fixera le délai minimum requis pour traduire, adopter de nouveau, imprimer et publier les lois de la législature du Manitoba.

III

Question n° 4:

La Loi sur l'application de l'article 23 de l'Acte du Manitoba aux textes législatifs, 1980 (Man.), chap. 3, est totalement invalide et inopérante si elle n'a pas été adoptée, imprimée et publiée dans les deux langues

languages. In any event, ss. 1 to 5 are invalid and of no force or effect because they violate the rights guaranteed in s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*.

Cases Cited

Attorney General of Quebec v. Blaikie, [1979] 2 S.C.R. 1016, affirming [1978] C.A. 351, 95 D.L.R. (3d) 42, affirming [1978] C.S. 37, 85 D.L.R. (3d) 252; *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1981] 1 S.C.R. 312, followed; *Attorney General of the Republic v. Mustafa Ibrahim*, [1964] Cyprus Law Reports 195; *Special Reference No. 1 of 1955*, P.L.R. 1956 W.P. 598, considered; *Pellant v. Hebert*, St. Boniface Co. Ct., March 9, 1892, reported at (1981), 12 R.G.D. 242; *Bertrand v. Dussault*, St. Boniface Co. Ct., January 30, 1909, reported at 77 D.L.R. (3d) 458; *Re Forest and Registrar of Court of Appeal of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 445; *R. v. Forest* (1976), 74 D.L.R. (3d) 704; *Attorney General of Manitoba v. Forest*, [1979] 2 S.C.R. 1032; *Bilodeau v. Attorney General of Manitoba*, [1981] 5 W.W.R. 393; *Société Asbestos Ltée v. Société nationale de l'amiante*, [1979] C.A. 342; *Re Public Finance Corp. and Edwards Garage Ltd.* (1957), 22 W.W.R. 312; *Jones v. Attorney General of New Brunswick*, [1975] 2 S.C.R. 182; *Montreal Street Railway Co. v. Normandin*, [1917] A.C. 170; *Howard v. Bodington* (1877), 2 P. 203; *R. ex rel. Anderson v. Buchanan* (1909), 44 N.S.R. 112; *Bribery Commissioner v. Ranasinghe*, [1965] A.C. 172; *Amax Potash Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1977] 2 S.C.R. 576; *Re: Resolution to Amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; *Procureur général du Québec v. Collier*, [1983] C.S. 366; *Procureur général du Québec v. Brunet*, J.E. 83-510, rev'd on other grounds, J.E. 84-62 (S.C.); *Carl-Zeiss-Stiftung v. Rayner and Keeler Ltd. (No. 2)*, [1966] 2 All E.R. 536; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Reference re Disallowance and Reservation of Provincial Legislation*, [1938] S.C.R. 71; *Abbé de Fontaine's Case* (1431), Y.B. 9 H. VI, fol. 32; *Scadding v. Lorant* (1851), 3 H.L.C. 418, 10 E.R. 164; *R. v. Slythe* (1827), 6 B. & C. 240, 108 E.R. 441; *Margate Pier Co. v. Hannam* (1819), 3 B. & Ald. 266, 106 E.R. 661; *O'Neil v. Attorney-General of Canada* (1896), 26 S.C.R. 122; *Turtle v. Township of Euphemia* (1900), 31 O.R. 404; *R. v. Gibson* (1896), 29 N.S.R. 4; *R. v. Corporation of Bedford Level* (1805), 6 East 356, 102 E.R. 1323; *Parker v. Kett* (1702), 1 Ld. Raym. 658, 91 E.R. 1338; *Eadie v. Township of Brantford*, [1967] S.C.R. 573; *Texas v. White*, 74 U.S. 700 (1868); *Horn v. Lockhart*, 84 U.S. 570 (1873); *United States v. Insurance Companies*, 89 U.S. 99 (1874); *Baldy v. Hunter*, 171 U.S. 388 (1898); *Madzimbamuto v. Lardner-Burke*, [1969] 1 A.C. 645; *Federation of Pakistan v. Tamizuddin Khan*, P.L.R. 1956 W.P. 306; *In re*

officielles. De toute façon, les art. 1 à 5 sont invalides et inopérants pour le motif qu'ils portent atteinte aux droits garantis par l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*.

^a Jurisprudence

Arrêts suivis: *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016, confirmant [1978] C.A. 351, 95 D.L.R. (3d) 42, confirmant [1978] C.S. 37, 85 D.L.R. (3d) 252; *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312; arrêts examinés: *Attorney General of the Republic v. Mustafa Ibrahim*, [1964] Cyprus Law Reports 195; *Special Reference No. 1 of 1955*, P.L.R. 1956 W.P. 598; arrêts mentionnés: *Pellant v. Hebert*, Cour de comté de St-Boniface, le 9 mars 1892, reproduit dans (1981), 12 R.G.D. 242; *Bertrand v. Dussault*, Cour de comté de St-Boniface, le 30 janvier 1909, reproduit dans 77 D.L.R. (3d) 458; *Re Forest and Registrar of Court of Appeal of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 445; *R. v. Forest* (1976), 74 D.L.R. (3d) 704; *Procureur général du Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032; *Bilodeau v. Attorney General of Manitoba*, [1981] 5 W.W.R. 393; *Société Asbestos Ltée c. Société nationale de l'amiante*, [1979] C.A. 342; *Re Public Finance Corp. and Edwards Garage Ltd.* (1957), 22 W.W.R. 312; *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182; *Montreal Street Railway Co. v. Normandin*, [1917] A.C. 170; *Howard v. Bodington* (1877), 2 P. 203; *R. ex rel. Anderson v. Buchanan* (1909), 44 N.S.R. 112; *Bribery Commissioner v. Ranasinghe*, [1965] A.C. 172; *Amax Potash Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576; *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *Procureur général du Québec c. Collier*, [1983] C.S. 366; *Procureur général du Québec c. Brunet*, J.E. 83-510, infirmé pour d'autres motifs, J.E. 84-62 (C.S.); *Carl-Zeiss-Stiftung v. Rayner and Keeler Ltd. (No. 2)*, [1966] 2 All E.R. 536; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Reference re Disallowance and Reservation of Provincial Legislation*, [1938] R.C.S. 71; *Abbé de Fontaine's Case* (1431), Y.B. 9 H. VI, fol. 32; *Scadding v. Lorant* (1851), 3 H.L.C. 418, 10 E.R. 164; *R. v. Slythe* (1827), 6 B. & C. 240, 108 E.R. 441; *Margate Pier Co. v. Hannam* (1819), 3 B. & Ald. 266, 106 E.R. 661; *O'Neil v. Attorney-General of Canada* (1896), 26 R.C.S. 122; *Turtle v. Township of Euphemia* (1900), 31 O.R. 404; *R. v. Gibson* (1896), 29 N.S.R. 4; *R. v. Corporation of Bedford Level* (1805), 6 East 356, 102 E.R. 1323; *Parker v. Kett* (1702), 1 Ld. Raym. 658, 91 E.R. 1338; *Eadie v. Township of Brantford*, [1967] R.C.S. 573; *Texas v. White*, 74 U.S. 700 (1868); *Horn v. Lockhart*, 84 U.S. 570 (1873); *United States v. Insurance Companies*, 89 U.S. 99 (1874); *Baldy v. Hunter*, 171 U.S. 388 (1898); *Madzimbamuto v. Lardner-Burke*, [1969] 1 A.C. 645; *Federation of*

Initiative and Referendum Act, [1919] A.C. 935; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503, referred to.

Pakistan v. Tamizuddin Khan, P.L.R. 1956 W.P. 306; *In re Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting a judgment rendered in the Supreme Court of Canada on 13 December 1979 on the language of the legislature and the courts in Québec, 1979 (Qué.), c. 61.

Act Respecting the Operation of Section 23 of the Manitoba Act in Regard to Statutes, 1980 (Man.), c. 3.

Act to amend an Act Respecting the Operation of Section 23 of the Manitoba Act in Regard to Statutes, 1982 (Man.), c. 3, s. 1.

Act to Provide that the English Language shall be the Official Language of the Province of Manitoba, 1890 (Man.), c. 14.

Colonial Laws Validity Act, 1865 (U.K.), 28 & 29 Vict., c. 63, s. 2.

Constitution Act, 1867, preamble, ss. 55, 57, 90, 92, 92A [en. *Constitution Act, 1982*, s. 50], 93, 95, 133.

Constitution Act, 1982, preamble, ss. 18(1), 41(a), 43, 52.

Interpretation Act, 1867 (Can.), 31 Vict., c. 1, s. 6(3).

Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 28 "shall".

Manitoba Act, 1870, R.S.C. 1970, App. II, ss. 2, 14, 17, 23.

Statute of Westminster, 1931 (U.K.), 22 Geo. V, c. 4.

Supreme Court Act, R.S.C. 1970, c. S-19, s. 55.

Authors Cited

Constantineau, A. *The De Facto Doctrine*, Toronto, Canada Law Book Co., 1910.

Dicey, A.V. *The Law of the Constitution*, 10th ed., London, MacMillan & Co. Ltd., 1959.

Honore, A.M. "Reflections on Revolutions" (1967), 2 *Irish Jurist* 268.

Jennings, W.I. *The Law and the Constitution*, 5th ed., London, University of London Press, 1959.

Odgers' Construction of Deeds and Statutes, 5th ed. by G. Dworkin, London, Sweet & Maxwell, 1967.

Raz, J. *The Authority of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979.

Stavsky, M.M. "The Doctrine of State Necessity in Pakistan" (1983), 16 *Cornell Int. L.J.* 341.

Wade, E.C.S. and G.G. Phillips. *Constitutional and Administrative Law*, 9th ed., by A.W. Bradley, London, Longman, 1977.

a Lois et règlements cités

Act to Provide that the English Language shall be the Official Language of the Province of Manitoba, 1890 (Man.), chap. 14.

b *Acte d'Interprétation*, 1867 (Can.), 31 Vict. chap. 1, art. 6(3).

Colonial Laws Validity Act, 1865 (R.-U.), 28 & 29 Vict., chap. 63, art. 2.

c *Loi concernant un jugement rendu par la Cour suprême du Canada le 13 décembre 1979 sur la langue de la législation et de la justice au Québec*, 1979 (Qué.), chap. 61.

Loi constitutionnelle de 1867, préambule, art. 55, 57, 90, 92, 92A [aj. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 50], 93, 95, 133.

d *Loi constitutionnelle de 1982*, préambule, art. 18(1), 41a), 43, 52.

Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 28 «doit ou devra».

Loi de 1870 sur le Manitoba, S.R.C. 1970, app. II, art. 2, 14, 17, 23.

e *Loi modifiant la Loi sur l'application de l'article 23 de l'Acte du Manitoba aux textes législatifs*, 1982 (Man.), chap. 3, art. 1.

Loi sur l'application de l'article 23 de l'Acte du Manitoba aux textes législatifs, 1980 (Man.), chap. 3.

f *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1970, chap. S-19, art. 55.

Statut de Westminster, 1931 (R.-U.), 22 Geo. V, chap. 4.

g Doctrine citée

Constantineau, A. *The De Facto Doctrine*, Toronto, Canada Law Book Co., 1910.

Dicey, A.V. *The Law of the Constitution*, 10th ed., London, MacMillan & Co. Ltd., 1959.

h Honore, A.M. «Reflections on Revolutions» (1967), 2 *Irish Jurist* 268.

Jennings, W.I. *The Law and the Constitution*, 5th ed., London, University of London Press, 1959.

Odgers' Construction of Deeds and Statutes, 5th ed. by G. Dworkin, London, Sweet & Maxwell, 1967.

i Raz, J. *The Authority of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979.

Stavsky, M.M. «The Doctrine of State Necessity in Pakistan» (1983), 16 *Cornell Int. L.J.* 341.

j Wade, E.C.S. et G.G. Phillips. *Constitutional and Administrative Law*, 9th ed., by A.W. Bradley, London, Longman, 1977.

REFERENCE by the Governor General in Council, pursuant to s. 55 of the *Supreme Court Act*, concerning certain language rights under s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* and s. 133 of the *Constitution Act, 1867*.

Pierre Genest, Q.C., Edward R. Sojonky, Q.C., and Peter W. Hogg, Q.C., for the Attorney General of Canada.

Joseph Eliot Magnet, for the Société franco-manitobaine.

Gérald-A. Beaudoin, Q.C., for the Fédération des francophones hors Québec.

Jean-K. Samson et André Binette, for the Attorney General of Quebec.

Vaughan L. Baird, Q.C., for Roger Bilodeau.

Stephen A. Scott and Warren J. Newman, for Alliance Québec.

Walter J. Roustan, for the Freedom of Choice Movement.

A. Kerr Twaddle, Q.C., and William S. Gange, for the Attorney General of Manitoba.

D. C. H. McCaffrey, Q.C., Colin J. Gillespie and J. F. Reeh Taylor, Q.C., for Douglas L. Campbell, James A. Richardson, Cecil Patrick Newbound, Russell Doern, Herbert Schulz and Patricia Maltman.

The following is the judgment delivered by

THE COURT

I

The Reference

This Reference combines legal and constitutional questions of the utmost subtlety and complexity with political questions of great sensitivity. The proceedings were initiated by Order in Council, P.C. 1984-1136 dated April 5, 1984, pursuant to s. 55 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1970, c. S-19. The Order in Council reads:

WHEREAS the Minister of Justice reports;

1. That it is important to resolve as expeditiously as possible legal issues relating to certain language rights

RENVOI adressé par le gouverneur général en conseil, conformément à l'art. 55 de la *Loi sur la Cour suprême*, au sujet de certains droits linguistiques garantis par l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et par l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Pierre Genest, c.r., Edward R. Sojonky, c.r., et Peter W. Hogg, c.r., pour le procureur général du
b *Canada.*

Joseph Eliot Magnet, pour la Société franco-manitobaine.

Gérald-A. Beaudoin, c.r., pour la Fédération
c *des francophones hors Québec.*

Jean-K. Samson et André Binette, pour le procureur général du Québec.

a *Vaughan L. Baird, c.r., pour Roger Bilodeau.*

Stephen A. Scott et Warren J. Newman, pour Alliance Québec.

Walter J. Roustan., pour le Mouvement de la
e *liberté de choix.*

A. Kerr Twaddle, c.r., et William S. Gange, pour le procureur général du Manitoba.

D. C. H. McCaffrey, c.r., Colin J. Gillespie et J. F. Reeh Taylor, c.r., pour Douglas L. Campbell, James A. Richardson, Cecil Patrick Newbound, Russell Doern, Herbert Schulz et Patricia Maltman.

g *Version française du jugement rendu par*

LA COUR

I

h Le renvoi

Le présent renvoi allie des questions juridiques et constitutionnelles des plus subtiles et complexes à des questions politiques très délicates. Les procédures ont été engagées par le décret C.P. 1984-1136 en date du 5 avril 1984, conformément à l'art. 55 de la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1970, chap. S-19. Ce décret dispose:

j Vu que le ministre de la Justice estime:

1. Qu'il importe de trancher dans les meilleurs délais possibles divers problèmes juridiques que soulèvent cer-

under section 23 of the Manitoba Act, 1870 and section 133 of the Constitution Act, 1867.

2. That in order that such legal issues be addressed without delay, it is considered necessary that the opinion of the Supreme Court of Canada be obtained in relation to the following questions, namely:

Question #1

Are the requirements of section 133 of the Constitution Act, 1867 and of section 23 of the Manitoba Act, 1870 respecting the use of both the English and French languages in

- (a) the Records and Journals of the Houses of the Parliament of Canada and of the Legislatures of Quebec and Manitoba, and
- (b) the Acts of the Parliament of Canada and of the Legislatures of Quebec and Manitoba

mandatory?

Question #2

Are those statutes and regulations of the Province of Manitoba that were not printed and published in both the English and French languages invalid by reason of section 23 of the Manitoba Act, 1870?

Question #3

If the answer to question 2 is affirmative, do those enactments that were not printed and published in English and French have any legal force and effect, and if so, to what extent and under what conditions?

Question #4

Are any of the provisions of An Act Respecting the Operation of section 23 of the Manitoba Act in Regard to Statutes, enacted by S.M. 1980, Ch. 3, inconsistent with the provisions of section 23 of the Manitoba Act, 1870, and if so are such provisions, to the extent of such inconsistency, invalid and of no legal force and effect?

THEREFORE, HIS EXCELLENCY, THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Minister of Justice, pursuant to section 55 of the Supreme Court Act, is pleased hereby to refer the questions immediately above set forth to the Supreme Court of Canada for hearing and consideration.

An order of this Court dated April 10, 1984 directed that the Attorney General of Canada have carriage of the Reference. Leave to intervene

tains droits linguistiques garantis par l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba et par l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867.

2. Qu'il importe, pour régler rapidement les problèmes juridiques en question, d'obtenir l'avis de la Cour suprême du Canada sur les questions suivantes:

Question n° 1

Les obligations imposées par l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 et par l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba, relativement à l'usage du français et de l'anglais dans:

- a) les archives, procès-verbaux et journaux des chambres du Parlement du Canada et des législatures du Québec et du Manitoba, et
- b) les actes du Parlement du Canada et des législatures du Québec et du Manitoba

sont-elles impératives?

Question n° 2

Est-ce que les dispositions de l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba rendent invalides les lois et les règlements de la province du Manitoba qui n'ont pas été imprimés et publiés en langue anglaise et en langue française?

Question n° 3

Dans l'hypothèse où il a été répondu par l'affirmative à la question n° 2, les textes législatifs qui n'ont pas été imprimés et publiés en langue anglaise et en langue française sont-ils opérants et, dans l'affirmative, dans quelle mesure et à quelles conditions?

Question n° 4

Est-ce que l'une ou l'autre des dispositions de la Loi sur l'application de l'article 23 de l'Acte du Manitoba aux textes législatifs, constituant le chapitre 3 des Statuts du Manitoba de 1980, sont incompatibles avec les dispositions de l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba et, dans l'affirmative, est-ce que les dispositions considérées sont, dans la mesure de l'incompatibilité, invalides et inopérantes?

À ces causes, sur avis conforme du ministre de la Justice et en vertu de l'article 55 de la Loi sur la Cour suprême, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de soumettre à la Cour suprême du Canada, pour audition et pour examen, les questions énoncées ci-dessus.

Par ordonnance en date du 10 avril 1984, cette Cour a confié au procureur général du Canada la charge du renvoi. Ont été autorisés à intervenir: les

was granted to: the Attorneys General of the Provinces of Manitoba and Quebec; Société franco-manitobaine; Alliance Québec, Alliance for Language Communities in Quebec (formerly Positive Action Committee); Fédération des francophones hors Québec; the Freedom of Choice Movement; Roger Joseph Albert Bilodeau; Douglas L. Campbell, James A. Richardson, Cecil Patrick Newbound, Russell Doern, Herbert Schulz, and Patricia Maltman, residents of Manitoba and persons interested in the questions before the Court.

Section 23 of the *Manitoba Act, 1870* provides:

23. Either the English or the French language may be used by any person in the debates of the Houses of the Legislature, and both those languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those languages may be used by any person, or in any Pleading or Process, in or issuing from any Court of Canada established under the Constitution Act, 1867, or in or from all or any of the Courts of the Province. The Acts of the Legislature shall be printed and published in both those languages.

The provisions of s. 133 of the *Constitution Act, 1867* are virtually identical to those of s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*. Section 133 provides:

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

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

procureurs généraux des provinces du Manitoba et de Québec; la Société franco-manitobaine; Alliance Québec, l'Alliance pour les communautés linguistiques au Québec (autrefois Positive Action Committee); la Fédération des francophones hors Québec; le Mouvement de la liberté de choix; Roger Joseph Albert Bilodeau; Douglas L. Campbell, James A. Richardson, Cecil Patrick Newbound, Russell Doern, Herbert Schulz et Patricia Maltman, résidents du Manitoba et personnes intéressées aux questions soumises à la Cour.

L'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* dispose:

23. L'usage de la langue française ou de la langue anglaise sera facultatif dans les débats des Chambres de la législature; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada, qui sont établis sous l'autorité de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et par devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de la province, il pourra être également fait usage, à faculté, de l'une ou l'autre de ces langues. Les actes de la législature seront imprimés et publiés dans ces deux langues.

Les dispositions de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* sont pratiquement identiques à celles de l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. L'article 133 dispose:

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

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

II

Manitoba's Language Legislation

Section 23 of the *Manitoba Act, 1870* was the culmination of many years of co-existence and struggle between the English, the French, and the Metis in Red River Colony, the predecessor to the present day Province of Manitoba. Though the region was originally claimed by the English Hudson's Bay Company in 1670 under its Royal Charter, for much of its pre-confederation history, Red River Colony was inhabited by anglophones and francophones in roughly equal proportions. On November 19, 1869 the Hudson's Bay Company issued a deed of surrender to transfer the North-West Territories, which included the Red River Colony, to Canada. The transfer of title took effect on July 15, 1870.

Between November 19, 1869 and July 15, 1870, the provisional government of Red River Colony attempted to unite the various segments of the Red River colony and drew up a "Bill of Rights" to be used in negotiations with Canada. A Convention of Delegates was elected in January, 1870 to prepare the terms upon which Red River Colony would join the Confederation. The Convention was made up of equal numbers of anglophones and francophones elected from the various French and English parishes.

The final version of the Bill of Rights which was used by the Convention delegates in their negotiations with Ottawa, contained these provisions:

That the English and French languages be common in the Legislature, and in the courts, and that all public documents, as well as all Acts of the Legislature, be published in both languages.

That the Judge of the Superior Court speak the English and French languages.

These clauses were re-drafted by the Crown lawyers in Ottawa and included in a Bill to be introduced in Parliament. The Bill passed through Parliament with no opposition from either side of the House, resulting in s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*. In 1871 this Act was entrenched in the

II

Législation du Manitoba en matière linguistique

L'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* fut l'aboutissement de nombreuses années de coexistence et de luttes entre les Anglais, les Français et les Métis dans la colonie de la rivière Rouge qui est à l'origine de la province actuelle du Manitoba. Même si cette région fut d'abord revendiquée, en 1670, par la Compagnie anglaise de la Baie d'Hudson en vertu de sa charte royale, la colonie de la rivière Rouge fut, pendant une bonne partie de ses années d'existence avant la Confédération, habitée dans des proportions à peu près égales par des anglophones et des francophones. Le 19 novembre 1869, la Compagnie de la Baie d'Hudson transféra au Canada, par un acte de cession, les territoires du Nord-Ouest qui comprenaient la colonie de la rivière Rouge. Le transfert du titre entra en vigueur le 15 juillet 1870.

Entre le 19 novembre 1869 et le 15 juillet 1870, le gouvernement provisoire de la colonie de la rivière Rouge tenta d'unir les divers groupes de la colonie et rédigea une «Liste des droits» qui devait servir dans les négociations avec le Canada. Une convention de délégués choisie en janvier 1870 fut chargée de rédiger les conditions auxquelles la colonie de la rivière Rouge se joindrait à la Confédération. La convention comptait autant d'anglophones que de francophones élus dans les diverses paroisses anglaises et françaises.

La version finale de la Liste des droits qui fut utilisée par la convention de délégués dans leurs négociations avec Ottawa, contenait les dispositions suivantes:

Que les langues française et anglaise soient communes dans la législature et les cours, et que tous les documents publics, ainsi que les actes de la Législature, soient publiés dans les deux langues.

Que le Juge de la Cour Suprême parle le français et l'anglais.

Ces clauses furent remaniées par les conseillers juridiques de Sa Majesté à Ottawa et incluses dans un projet de loi déposé au Parlement. Le projet de loi fut adopté par le Parlement sans opposition ni d'un côté ni de l'autre de la Chambre. Ces clauses sont devenues l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le*

British North America Act, 1871 (renamed *Constitution Act, 1871* in the *Constitution Act, 1982*, s. 53). The *Manitoba Act, 1870* is now entrenched in the Constitution of Canada by virtue of s. 52(2)(b) of the *Constitution Act, 1982*.

In 1890 *An Act to Provide that the English Language shall be the Official Language of the Province of Manitoba, 1890* (Man.), c. 14 (hereinafter the *Official Language Act, 1890*), was enacted by the Manitoba Legislature. This Act provides:

1 Any statute or law to the contrary notwithstanding, the English language only shall be used in the records and journals of the House of Assembly for the Province of Manitoba, and in any pleadings or process in or issuing from any court in the Province of Manitoba. The Acts of the Legislature of the Province of Manitoba need only be printed and published in the English language.

2 This Act shall only apply so far as this Legislature has jurisdiction so to enact, and shall come into force on the day it is assented to.

Upon enactment of the *Official Language Act, 1890* the Province of Manitoba ceased publication of the French version of Legislative Records, Journals and Acts.

III

Legal Challenges to Manitoba's Language Legislation

The *Official Language Act, 1890* was challenged before the Manitoba courts soon after it was enacted. It was ruled *ultra vires* in 1892 by Judge Prud'homme of the County Court of St. Boniface, who stated: [TRANSLATION] "I am therefore of the view that c. 14, 53 Vict. is *ultra vires* the Legislature of Manitoba and that section 23 of the *Manitoba Act* cannot be changed and even less repealed by the Legislature of that province": *Pellant v. Hebert*, first published in *Le Manitoba* (a French language newspaper), March 9, 1892, reported in (1981), 12 R.G.D. 242. This ruling was not followed by the Legislature or the Government of Manitoba. The *Official Language*

Manitoba. En 1871, cette loi fut enchâssée dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871* (rebaptisé *Loi constitutionnelle de 1871* dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 53). La *Loi de 1870 sur le Manitoba* est maintenant enchâssée dans la Constitution du Canada en vertu de l'al. 52(2)b) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

En 1890, *An Act to Provide that the English Language shall be the Official Language of the Province of Manitoba, 1890* (Man.), chap. 14 (ci-après l'*Official Language Act, 1890*), fut adoptée par la législature du Manitoba. Cette loi prévoyait:

[TRADUCTION] 1 Nonobstant toute loi ou disposition contraire, seule la langue anglaise sera utilisée dans les archives, procès-verbaux et journaux de l'assemblée législative du Manitoba ainsi que dans toute plaidoirie ou pièce de procédure devant les tribunaux de la province du Manitoba ou émanant de ces tribunaux. Dans l'impression et la publication des lois de la législature du Manitoba, l'usage de la langue anglaise suffira.

2 La présente loi ne s'appliquera que dans la mesure où elle relève de la compétence législative de la Législature et entrera en vigueur le jour de sa sanction.

Dès l'adoption de l'*Official Language Act, 1890*, la province du Manitoba a cessé de publier les versions françaises des lois ainsi que des archives, procès-verbaux et journaux de l'Assemblée législative.

III

Contestations judiciaires de la législation du Manitoba en matière linguistique

Peu après son adoption, l'*Official Language Act, 1890* fut contestée devant les tribunaux du Manitoba. En 1892, elle était déclarée inconstitutionnelle par le juge Prud'homme de la Cour de comté de St-Boniface, qui a dit: «Je suis donc d'opinion que le c. 14, 53 Vict. est *ultra vires* de la législature du Manitoba et que la clause 23, de l'*Acte de Manitoba*, ne peut pas être changée et encore moins abrogée par la législature de cette province»: *Pellant v. Hebert*, décision publiée à l'origine dans *Le Manitoba* (un quotidien de langue française) le 9 mars 1892 et publiée dans (1981), 12 R.G.D. 242. Ce jugement ne fut suivi ni par la législature ni par le gouvernement du Manitoba. L'*Official*

Act, 1890 remained in successive revisions of the *Statutes of Manitoba*; the Government did not resume bilingual publication of Legislative Records, Journals or Acts.

In 1909, the *Official Language Act, 1890* was again challenged in Manitoba Courts and again ruled unconstitutional: *Bertrand v. Dussault*, January 30, 1909, County Court of St. Boniface (unreported), reproduced in *Re Forest and Registrar of Court of Appeal of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 445 (Man. C.A.), at pp. 458-62. According to Monnin J.A. in *Re Forest, supra*, at p. 458, "This latter decision, not reported, appears to have been unknown or ignored".

In 1976, a third attack was mounted against the *Official Language Act, 1890* and the Act was ruled unconstitutional: *R. v. Forest* (1976), 74 D.L.R. (3d) 704 (Man. Co. Ct.) Nonetheless, the *Official Language Act, 1890* remained on the Manitoba statute books; bilingual enactment, printing and publication of Acts of the Manitoba Legislature was not resumed.

In 1979, the constitutionality of the *Official Language Act, 1890* was tested before this Court. On December 13, 1979, in *Attorney General of Manitoba v. Forest*, [1979] 2 S.C.R. 1032, this Court, in unanimous reasons, held that the provisions of Manitoba's *Official Language Act, 1890* were in conflict with s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* and unconstitutional.

On July 9, 1980, after the decision of this Court in *Forest*, the Legislature of Manitoba enacted *An Act Respecting the Operation of Section 23 of the Manitoba Act in Regard to Statutes, 1980* (Man.), c. 3. The validity of this Act is the subject of question 4 of this Reference.

In the fourth session (1980) and the fifth session (1980-1981) of the thirty-first Legislature of Manitoba, the vast majority of the Acts of the Legislature of Manitoba were enacted, printed and published in English only.

Language Act, 1890 est demeurée la même dans les refontes successives des *Statutes of Manitoba*; le gouvernement n'a pas recommencé à publier dans les deux langues les archives, procès-verbaux et journaux de l'Assemblée législative, ni les lois.

En 1909, l'*Official Language Act, 1890* fut contestée de nouveau devant les tribunaux du Manitoba et à nouveau déclarée inconstitutionnelle: *Bertrand v. Dussault*, le 30 janvier 1909, Cour de comté de St-Boniface (non publiée), reproduite dans *Re Forest and Registrar of Court of Appeal of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 445 (C.A. Man.), aux pp. 458 à 462. Selon le juge Monnin dans l'arrêt *Re Forest*, précité, à la p. 458, [TRA-DUCTION] « Cette dernière décision, non publiée, semble être passée inaperçue ou avoir été ignorée ».

En 1976, l'*Official Language Act, 1890* fut attaquée pour une troisième fois et déclarée inconstitutionnelle: *R. v. Forest* (1976), 74 D.L.R. (3d) 704 (C. de comté Man.). Néanmoins, l'*Official Language Act, 1890* est restée dans les recueils de lois du Manitoba; l'adoption, l'impression et la publication dans les deux langues des lois de l'assemblée législative du Manitoba n'ont pas été reprises.

En 1979, la question de la constitutionnalité de l'*Official Language Act, 1890* a été soumise à cette Cour. Le 13 décembre 1979, dans l'arrêt *Procureur général du Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032, la Cour, dans des motifs unanimes, a déclaré que les dispositions de l'*Official Language Act, 1890* du Manitoba, précitée, étaient incompatibles avec l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et inconstitutionnelles.

Le 9 juillet 1980, après l'arrêt *Forest* de cette Cour, l'assemblée législative du Manitoba a adopté la *Loi sur l'application de l'article 23 de l'Acte du Manitoba aux textes législatifs, 1980* (Man.), chap. 3. La validité de cette loi fait l'objet de la question n° 4 du présent renvoi.

Au cours de la quatrième session (1980) et de la cinquième session (1980-1981) de la trente et unième législature du Manitoba, la majeure partie des lois de la législature du Manitoba ont été adoptées, imprimées et publiées en langue anglaise seulement.

Since the first session of the thirty-second Legislature of Manitoba (1982), the Acts of the Legislature of Manitoba have been enacted, printed and published in both English and French. However, those Acts that only amend Acts that were enacted, printed and published in English only, and private Acts, have in most instances been enacted in English only.

In *Bilodeau v. Attorney General of Manitoba*, [1981] 5 W.W.R. 393, the Manitoba Court of Appeal held that Manitoba's *Highway Traffic Act*, R.S.M. 1970, c. H60, and *The Summary Convictions Act*, R.S.M. 1970, c. S230, although enacted in English only, were valid. This decision is under appeal to this Court*.

On July 4, 1983, the Attorney General of Manitoba introduced into the Legislative Assembly of Manitoba a resolution to initiate a constitutional amendment under s. 43 of the *Constitution Act, 1982*. The purpose of the resolution was to amend the language provisions of the *Manitoba Act, 1870*. The second session of the thirty-second Legislature was prorogued on February 27, 1984, without the resolution having been adopted.

It might also be mentioned that on December 13, 1979, in *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1979] 2 S.C.R. 1016 (*Blaikie No. 1*), this Court held that the provisions of Quebec's *Charter of the French language* (Bill 101), enacted in 1977, were in conflict with s. 133 of the *Constitution Act, 1867*. The *Charter* purported to provide for the introduction of Bills in the legislature in French only, and for the enactment of statutes in French only. The day after the decision of this Court in *Blaikie No. 1*, the Legislature of Quebec re-enacted in both languages all those Quebec statutes that had been enacted in French only. See: *An Act respecting a judgment rendered in the Supreme Court of Canada on 13 December*

* Judgment in *Bilodeau v. Attorney General of Manitoba* will be delivered at the time of delivery of judgment in *MacDonald v. City of Montreal*.

Depuis la première session de la trente-deuxième législature du Manitoba (1982), les lois de la législature du Manitoba sont adoptées, imprimées et publiées à la fois en langue française et en langue anglaise. Toutefois, les lois qui ne font que modifier les lois adoptées, imprimées et publiées en langue anglaise seulement et les lois d'intérêt privé sont, dans la plupart des cas, adoptées en langue anglaise seulement.

Dans l'arrêt *Bilodeau v. Attorney General of Manitoba*, [1981] 5 W.W.R. 393, la Cour d'appel du Manitoba a conclu que *The Highway Traffic Act*, R.S.M. 1970, chap. H60, et *The Summary Convictions Act*, R.S.M. 1970, chap. S230, étaient valides même si elles avaient été adoptées en langue anglaise seulement. Cet arrêt fait présentement l'objet d'un pourvoi devant cette Cour*.

Le 4 juillet 1983, le procureur général du Manitoba a déposé devant l'assemblée législative du Manitoba une résolution visant à introduire une modification constitutionnelle en vertu de l'art. 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette résolution avait pour objet de modifier les dispositions en matière linguistique contenues dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. La deuxième session de la trente-deuxième législature du Manitoba a été prorogée le 27 février 1984 sans que cette résolution ait été adoptée.

On pourrait également mentionner que, le 13 décembre 1979, dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016 (*Blaikie n° 1*), cette Cour a statué que la *Charte de la langue française* du Québec (Loi 101) adoptée en 1977 était contraire à l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La *Charte* prévoyait le dépôt des projets de loi en langue française seulement à l'Assemblée nationale et l'adoption des lois en langue française seulement. Le lendemain de l'arrêt *Blaikie n° 1* de cette Cour, l'assemblée nationale du Québec a adopté de nouveau dans les deux langues toutes les lois du Québec qui avaient été adoptées en langue française seulement. Voir: *Loi concernant un jugement rendu par la Cour*

* Le jugement dans l'affaire *Bilodeau c. Procureur général du Manitoba* sera rendu en même temps que celui dans l'affaire *MacDonald c. Ville de Montréal*.

1979 on the language of the legislature and the courts in Québec, 1979 (Que.), c. 61.

The implication of this Court's holdings in *Blaikie No. 1*, *supra*, and *Forest*, *supra*, was that provincial legislation passed in accordance with the *ultra vires* statutes, *i.e.* enacted in one language only, was itself in derogation of the constitutionally entrenched language provisions of the *Constitution Act, 1867* and the *Manitoba Act, 1870*, and therefore invalid. In *Société Asbestos Ltée v. Société nationale de l'amiante*, [1979] C.A. 342, the Quebec Court of Appeal held, in a judgment also rendered December 13, 1979, that this was indeed the consequence of unilingual enactment and struck down two statutes that had not been enacted in English.

In *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1981] 1 S.C.R. 312 (*Blaikie No. 2*), this Court elaborated its earlier decision in *Blaikie No. 1* by holding that regulations adopted by or subject to the approval of the Government of Quebec and Rules of Court were subject to the requirements of s. 133. However, regulations adopted by subordinate bodies, outside the Government of Quebec, and not subject to the approval of the Government of Quebec, as well as municipal by-laws and school board by-laws, were not subject to the requirements of s. 133.

The Manitoba Court of Appeal, in *Bilodeau*, *supra*, was faced with a similar challenge to unilingually enacted legislation. That Court held that the unilingual legislation of the Manitoba Legislature was not invalid. The majority (*per* Freedman C.J.M.) held that the requirement for bilingual enactment was *directory* rather than *mandatory* and that therefore the consequence of disobedience was not invalidity. Monnin J.A. thought that s. 23 was mandatory but would have applied the doctrine of state necessity (of which more anon) to prevent invalidity.

suprême du Canada le 13 décembre 1979 sur la langue de la législation et de la justice au Québec, 1979 (Qué.), chap. 61.

^a Il découlait des arrêts de cette Cour *Blaikie n° 1* et *Forest*, précités, que la législation provinciale adoptée conformément à ces lois inconstitutionnelles, c.-à-d. unilingue seulement, constituait elle-même une dérogation aux dispositions en matière linguistique enchâssées dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et était, par conséquent, invalide. Dans l'arrêt *Société Asbestos Ltée c. Société nationale de l'amiante*, [1979] C.A. 342, également rendu le 13 décembre 1979, la Cour d'appel du Québec a déclaré que telle était la conséquence de l'adoption unilingue et a annulé deux lois qui n'avaient pas été adoptées en anglais.

^d Dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312 (*Blaikie n° 2*), cette Cour a explicité la décision rendue dans l'arrêt *Blaikie n° 1* en statuant que les exigences de l'art. 133 s'appliquent aux règlements adoptés par le gouvernement du Québec ou soumis à son approbation, et aux règles des tribunaux. Elle a toutefois ajouté que les exigences de l'art. 133 ne s'appliquent pas aux règlements adoptés par des organismes de compétence secondaire non gouvernementaux et non soumis à l'approbation du gouvernement du Québec, ni aux règlements des organismes municipaux ou scolaires.

^g Dans l'arrêt *Bilodeau*, précité, la Cour d'appel du Manitoba était saisie d'une contestation semblable d'une législation adoptée en une seule langue. Cette cour a décidé que la législation adoptée en une seule langue par la législature du Manitoba n'était pas invalide. Le juge en chef Freedman, au nom de la majorité, a statué que l'exigence de l'adoption dans les deux langues est *directive* plutôt qu'*impérative* et que, par conséquent, y contrevenir n'entraîne pas l'invalidité. Le juge Monnin a pour sa part exprimé l'avis que l'art. 23 est impératif, mais aurait appliqué le principe de l'état de nécessité (sur lequel nous reviendrons) pour ne pas prononcer l'invalidité de la législation.

IV

Question 1

The Mandatory Nature of s. 133 of the Constitution Act, 1867 and s. 23 of the Manitoba Act, 1870

Question No. 1 of this Reference asks whether the requirements of s. 133 of the *Constitution Act, 1867* and s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*, respecting the use of both English and French in the Records, Journals and Acts of the Parliament of Canada and of the Legislatures of Quebec and Manitoba, are "mandatory".

The Attorney General of Manitoba responds to this question in his written argument with the plain assertion that:

Since the decisions of this Court in *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1979] 2 S.C.R. 1016 and *Attorney General of Manitoba v. Forest*, [1979] 2 S.C.R. 1032 it is beyond dispute that statutes of the Parliament of Canada, of the National Assembly of Quebec and of the Legislature of Manitoba are required to be enacted in both the English and the French languages. The requirement is imperative, rather than permissive, in the sense that the legislative bodies have no option in the matter.

and later:

Obviously it was intended that the requirement of enactment in both languages be observed. The relevant question is: What is the consequence of non-observance?

The consequence of non-observance will be addressed when questions 2 and 3 are under consideration.

For present purposes, it seems clear that the bilingual record-keeping and the printing and publication requirements of s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* and s. 133 of the *Constitution Act, 1867* are mandatory in the sense that they were meant to be obeyed.

Section 23 of the *Manitoba Act, 1870*, provides that both English and French "shall be used in the ... Records and Journals" of the Manitoba Legislature. It further provides that "[t]he Acts of the Legislature shall be printed and published in both

IV

Question n° 1

Le caractère impératif de l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 et de l'art. 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba

La question n° 1 du présent renvoi est de savoir si les exigences de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* portant sur l'usage du français et de l'anglais dans les archives, les procès-verbaux, les journaux et les lois du Parlement du Canada et des législatures du Québec et du Manitoba sont «impératives».

Dans ses observations écrites, le procureur général du Manitoba répond simplement à cette question que:

[TRADUCTION] Depuis les arrêts de cette Cour *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016 et *Procureur général du Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032, il est incontestable que les lois du Parlement du Canada, de l'assemblée nationale du Québec et de la législature du Manitoba doivent être adoptées à la fois en langue française et en langue anglaise. Cette exigence est impérative plutôt que facultative, en ce sens que les corps législatifs n'ont pas le choix en la matière.

Et plus loin:

[TRADUCTION] Manifestement, on voulait que cette exigence de l'adoption dans les deux langues soit observée. La question qui se pose est la suivante: Quelle est la conséquence du défaut de s'y conformer?

La conséquence du défaut de se conformer à cette exigence sera abordée lors de l'examen des questions n°s 2 et 3.

Aux fins des présentes, il semble évident que l'exigence, qu'imposent l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de rédiger, d'imprimer et de publier dans les deux langues est impérative en ce sens que l'on entendait qu'elle soit respectée.

L'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* dispose que l'usage du français et de l'anglais «sera obligatoire» dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux de la législature du Manitoba. Il dispose en outre que «[l]es actes de la législature