

**Gilles Caron** *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen** *Respondent*

- and -

**Pierre Boutet** *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada,  
Attorney General for Saskatchewan,  
Alberta Catholic School Trustees' Association,  
Conseil scolaire Centre-Nord No. 2,  
Denis Lefebvre, Association canadienne-  
française de l'Alberta, Commissioner of  
Official Languages of Canada,  
Assemblée communautaire fransaskoise  
and Fédération des associations de juristes  
d'expression française de common  
law inc.** *Intervenants*

**INDEXED AS: CARON v. ALBERTA**

**2015 SCC 56**

File No.: 35842.

2015: February 13; 2015: November 20.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Rothstein,  
Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon  
and Côté JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
ALBERTA**

*Constitutional law — Language rights — Alberta laws  
and regulations — Alberta Languages Act provides pro-  
vincial laws and regulations be enacted, printed and pub-  
lished in English only — Whether Languages Act is ultra  
vires or inoperative insofar as it abrogates constitutional  
duty owed by Alberta to enact, print and publish its laws*

**Gilles Caron** *Appellant*

c.

**Sa Majesté la Reine** *Intimée*

- et -

**Pierre Boutet** *Appellant*

c.

**Sa Majesté la Reine** *Intimée*

et

**Procureur général du Canada,  
procureur général de la Saskatchewan,  
Alberta Catholic School Trustees' Association,  
Conseil scolaire Centre-Nord No. 2,  
Denis Lefebvre, Association canadienne-  
française de l'Alberta, commissaire aux  
langues officielles du Canada,  
Assemblée communautaire fransaskoise  
et Fédération des associations de juristes  
d'expression française de common  
law inc.** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : CARON c. ALBERTA**

**2015 CSC 56**

N° du greffe : 35842.

2015 : 13 février; 2015 : 20 novembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella,  
Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner,  
Gascon et Côté.

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

*Droit constitutionnel — Droits linguistiques — Lois  
et règlements albertains — La Loi linguistique de l'Al-  
berta prévoit que les lois et règlements provinciaux sont  
édictees, imprimés et publiés en anglais seulement — La  
Loi linguistique est-elle ultra vires ou sans effet dans la  
mesure où elle abroge une obligation constitutionnelle*

and regulations in both English and French — Meaning of “legal rights” in 1867 Address to Queen concerning Rupert’s Land and North-Western Territory — Languages Act, R.S.A. 2000, c. L-6 — Rupert’s Land and North-Western Territory Order (1870) (U.K.) (reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 9), Schs. A, B.

Provincial offences — Highways — Traffic offences — Alberta law and regulation under which accused were charged enacted, printed and published in English only — Whether Traffic Safety Act and other laws and regulations that have not been enacted, printed and published in both English and French unconstitutional — Languages Act, R.S.A. 2000, c. L-6 — Traffic Safety Act, R.S.A. 2000, c. T-6 — Use of Highway and Rules of the Road Regulation, Alta. Reg. 304/2002.

C and B were charged with traffic offences under the Alberta *Traffic Safety Act* and the *Use of Highway and Rules of the Road Regulation*, which were enacted in English only. Both claimed that the law and regulation were unconstitutional because they were not enacted in French, and further that the Alberta *Languages Act* was inoperative to the extent that it abrogates what they claimed was a constitutional obligation on the part of Alberta to enact, print and publish its laws and regulations in both French and English.

In 1870, the vast western territories under the control of the Hudson’s Bay Company became part of Canada. The terms of this Canadian expansion were largely the result of negotiations and agreement between Canadian officials and representatives of the territories. The result was that the new province of Manitoba was added by the *Manitoba Act, 1870*. Further, the remainder of what had been the North-Western Territory and Rupert’s Land — a vast land mass including most of what is now Alberta, Saskatchewan, Nunavut, the Yukon, the Northwest Territories, and parts of Ontario and Quebec — was annexed as a new Canadian territory under federal administration by the 1870 *Rupert’s Land and North-Western Territory Order* (the “1870 Order”). The *Manitoba Act, 1870* expressly provided for legislative bilingualism. The 1870 Order did not.

C and B contend, however, that legislative bilingualism was in fact guaranteed for both areas and therefore

de l’Alberta d’édicter, d’imprimer et de publier ses lois et ses règlements en français et en anglais? — Sens de « droits acquis » dans l’Adresse de 1867 à la Reine sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest — Loi linguistique, R.S.A. 2000, c. L-6 — Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest (1870) (R.-U.) (reproduit dans L.R.C. 1985, app. II, n° 9), céd. A, B.

Infractions provinciales — Voies publiques — Infractions au code de la route — La loi et le règlement albertains en vertu desquels on a inculpé les accusés ont été édictés, imprimés et publiés en anglais seulement — La *Traffic Safety Act* et les autres lois et règlements qui n’ont pas été édictés, imprimés et publiés en français et en anglais sont-ils inconstitutionnels? — Loi linguistique, R.S.A. 2000, c. L-6 — *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6 — *Use of Highway and Rules of the Road Regulation*, Alta. Reg. 304/2002.

C et B ont été accusés d’infractions routières prévues dans la *Traffic Safety Act* de l’Alberta et le *Use of Highway and Rules of the Road Regulation*, édictés en anglais seulement. Les deux hommes prétendent que la loi et le règlement sont inconstitutionnels parce qu’ils n’ont pas été édictés en français et ils font également valoir que la *Loi linguistique* de l’Alberta est inopérante dans la mesure où elle abroge ce qui constitue à leur avis une obligation constitutionnelle incombant à l’Alberta, à savoir celle d’édicter, d’imprimer et de publier ses lois et règlements en français et en anglais.

En 1870, les vastes territoires à l’ouest qui étaient jusqu’alors administrés par la Compagnie de la Baie d’Hudson ont été annexés au Canada. Les conditions de cette expansion du territoire canadien résultaient en grande partie des négociations entre les hauts fonctionnaires canadiens et les représentants des territoires et de l’entente intervenue entre eux. Il en a découlé l’admission du Manitoba à titre de nouvelle province par le truchement de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. En outre, le reste des terres appelées Territoire du Nord-Ouest et Terre de Rupert — une vaste étendue correspondant à ce qui représente en gros l’Alberta, la Saskatchewan, le Nunavut, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et des régions de l’Ontario et du Québec — a été annexé comme territoire canadien administré par le fédéral par l’effet du *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest* (le « *Décret de 1870* »). La *Loi de 1870 sur le Manitoba* prévoit expressément le bilinguisme législatif, ce qui n’est pas le cas du *Décret de 1870*.

Cependant, C et B font valoir que le bilinguisme législatif était garanti dans les faits dans les deux régions

extends to the modern province of Alberta, which was created out of the new territory. Their argument is intricate and has changed over time, but rests on one key proposition: an assurance given by Parliament in 1867 (the “1867 Address”) that it would respect the “legal rights of any corporation, company, or individual” in the western territories must be understood as a promise of legislative bilingualism. And that promise is an entrenched constitutional right because the *1867 Address* became a schedule to the *1870 Order*, which is part of the Constitution of Canada by virtue of s. 52(2)(b) and the Schedule to the *Constitution Act, 1982*. Their challenge was successful at trial, but was rejected by the summary conviction appeal court and by the Court of Appeal.

*Held* (Abella, Wagner and Côté JJ. dissenting): The appeals should be dismissed.

*Per* McLachlin C.J. and Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis and Gascon JJ.: Alberta is not constitutionally obligated to enact, print and publish its laws and regulations in both French and English. C and B’s position is inconsistent with the text, context, and purpose of the documents on which they rely and must be rejected. Absent some entrenched constitutional guarantee of legislative bilingualism, a province has the authority to decide the language or languages to be used in its legislative process. Clearly, a province may choose to enact its laws and regulations in both French and English. But one cannot simply infer a guarantee of legislative bilingualism that would override this exclusive provincial jurisdiction absent clear textual and contextual evidence to support an entrenched right.

Linguistic rights have always been dealt with expressly from the beginning of Canada’s constitutional history. It has never been the case that the words “legal rights” have been understood to confer linguistic rights. The words “legal rights” in the *1867 Address* cannot support a constitutional guarantee of legislative bilingualism in the province of Alberta. Contemporaneous guarantees of language rights were explicit and clear. The Canadian Parliament knew how to entrench language rights and did so in the *Constitution Act, 1867* and the *Manitoba Act, 1870* in very similar and very clear terms. The total absence of similar wording in the contemporaneous *1867 Address* or *1870 Order* counts heavily against C and B’s contention that the words “legal rights” should be understood to include language rights.

et s’applique donc dans l’actuelle province d’Alberta, qui a été créée à partir du nouveau territoire. Leur argument, s’il est complexe et s’est modifié au fil du temps, s’appuie toujours sur cette prémisse fondamentale, à savoir que la promesse faite par le Parlement en 1867 (l’« *Adresse de 1867* ») selon laquelle il respectera les « droits acquis de toute Corporation, Compagnie ou Individu » dans les territoires de l’Ouest concerne le bilinguisme législatif et que cette promesse est devenue un droit constitutionnel de par l’annexion de l’*Adresse de 1867* au *Décret de 1870*, qui est inscrit dans la Constitution du Canada en vertu de l’al. 52(2)(b) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de l’annexe à cette loi. Leur contestation a été acceptée par la juridiction de première instance, mais rejetée par la cour d’appel des poursuites sommaires et la Cour d’appel.

*Arrêt* (les juges Abella, Wagner et Côté sont dissidents) : Les pourvois sont rejetés.

*La* juge en chef McLachlin et les juges Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis et Gascon : La Constitution n’oblige pas l’Alberta à édicter, à imprimer et à publier ses lois et règlements en français et en anglais. La thèse de C et de B ne respecte pas le texte, le contexte, ni l’objet des documents qu’ils invoquent et doit donc être rejetée. En l’absence d’une garantie constitutionnelle consacrée de bilinguisme législatif, les provinces ont le pouvoir de décider la langue ou les langues qu’elles utiliseront pour légiférer. Manifestement, une province peut choisir d’édicter ses lois et règlements en français et en anglais. Toutefois, on ne peut tout simplement pas inférer qu’une garantie de bilinguisme législatif existe et l’emporte sur cette compétence provinciale exclusive sans éléments de preuve textuels et contextuels clairs en ce sens.

Les droits linguistiques ont toujours été conférés de manière expresse, et ce dès le début de l’histoire constitutionnelle du Canada. Les termes « droits acquis » ou « droits légaux » n’ont jamais servi à conférer des droits linguistiques. Les termes « droits acquis » qui figurent dans l’*Adresse de 1867* n’étaient pas la thèse de l’existence d’une garantie constitutionnelle de bilinguisme législatif en Alberta. Les garanties en matière de droits linguistiques étaient claires et explicites à l’époque. Le législateur canadien savait comment garantir des droits linguistiques et c’est ce qu’il a fait dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi de 1870 sur le Manitoba* au moyen de dispositions très similaires et on ne peut plus claires. L’absence totale d’un libellé similaire dans l’*Adresse de 1867* ou le *Décret de 1870*, adoptés à la même époque, affaiblit sérieusement l’argument de C et de B selon lequel les expressions « droits acquis » ou « droits légaux » devraient être interprétées de façon à englober les droits linguistiques.

In fact, the contemporary discussions show that neither Canada nor the representatives of the territories ever considered that the promise to respect “legal rights” in the *1867 Address* referred to linguistic rights. Rather, the contemporary evidence shows that the territorial representatives considered that their linguistic rights had been assured through the *Manitoba Act, 1870*, not the *1870 Order*, and not the *1867 Address*, which is annexed as a schedule to the *1870 Order*. In addition, the parliamentary debates related to the adoption of the *1867 Address* show that language rights were not subsumed under the phrase “legal rights”.

There is no doubt that the territorial representatives sought to entrench bilingual rights, just as there is no doubt they sought for the territories to enter Canada as a province. However, the contrast between the two contemporaneous documents in relation to legislative bilingualism could not be more stark. There is express provision in the *Manitoba Act, 1870* for legislative bilingualism in terms that were very similar to those used in s. 133 of the *Constitution Act, 1867*. However, in the *1870 Order*, there is no express reference to legislative bilingualism. This strongly suggests that while legislative bilingualism was successfully negotiated and established for the new province of Manitoba, there was no similar agreement or provision for legislative bilingualism in the newly annexed territories.

The purpose of the *1870 Order* was simply to effect the transfer of Rupert’s Land and the North-Western Territory to Canada. To the extent that an historic compromise was reached to entrench legislative bilingualism as part of the annexation of Rupert’s Land and the North-Western Territory, it was entrenched in the *Manitoba Act, 1870*, and not elsewhere. C and B’s position overlooks the failure of the territorial representatives to have the entire territories enter Canada as a province. Instead, the territorial representatives accepted a compromise whereby only a small portion of the territories — the province of Manitoba — would join the Dominion as a province, and the rest of the territories would be under Parliament’s jurisdiction. This is no small detail. Many of the territorial representatives’ demands were tied to the creation of a province and the existence of a provincial legislature (demands such as voting rights, representation in the Canadian Senate and House of Commons, and the subsidy to the province in proportion to its population). Like the right to legislative bilingualism, these demands were incorporated in the *Manitoba Act, 1870*,

En fait, les discussions de l’époque démontrent que ni le Canada ni les représentants des territoires ne croyaient que la promesse quant au respect des « droits acquis » que comporte l’*Adresse de 1867* visait les droits linguistiques. La preuve datant de cette époque démontre plutôt que les représentants territoriaux estimaient que leurs droits linguistiques avaient été protégés par la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, et non par le *Décret de 1870* ou l’*Adresse de 1867*, annexée à ce décret. De plus, les débats parlementaires ayant précédé l’adoption de l’*Adresse de 1867* laissent également entendre que les droits linguistiques ne sont pas visés par les termes « droits acquis » ou « droits légaux ».

Il ne fait aucun doute que les représentants des territoires ont tenté de faire constitutionnaliser les droits linguistiques, tout comme il ne fait aucun doute qu’ils ont tenté de faire admettre les territoires dans le Canada en tant que province. Cependant, le contraste sur le plan du bilinguisme législatif entre ces deux documents datant de la même époque ne saurait être plus frappant. On trouve dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* une disposition expresse concernant le bilinguisme législatif qui est libellée en termes très similaires à ceux de l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois, dans le *Décret de 1870*, il n’y a aucune mention expresse du bilinguisme législatif, ce qui tend fortement à indiquer que le bilinguisme législatif, s’il a été négocié et établi avec succès dans le cas de la nouvelle province du Manitoba, n’est prévu dans aucune entente ou disposition similaire dans le cas des territoires nouvellement annexés.

L’objet du *Décret de 1870* consistait simplement à effectuer le transfert de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest au Canada. Dans la mesure où un compromis historique est intervenu pour consacrer le bilinguisme législatif dans le cadre de l’annexion de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest, il a été consacré dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, et pas ailleurs. La thèse de C et de B ne tient pas compte du fait que les représentants territoriaux n’avaient pas réussi à obtenir que l’ensemble des territoires entre dans le giron canadien à titre de province. Les représentants territoriaux avaient plutôt accepté un compromis en vertu duquel seule une petite partie des territoires, en l’occurrence le Manitoba, serait admise en tant que province dans le Dominion et le reste des territoires relèverait du Parlement. Ce détail n’est pas négligeable. Bon nombre des revendications des représentants territoriaux étaient liées à la création d’une province et à l’existence d’une assemblée législative provinciale (comme le droit de vote, le droit d’être représenté au Sénat canadien et à la Chambre des communes et le versement de subventions à la province

but the population outside the newly created province received none of these rights.

Furthermore, it would be incongruous for an 1867 document to embody a compromise reached only three years later in 1870. Rather, this tends to confirm that the end result of the negotiations was the *Manitoba Act, 1870* — a bill adopted at the culmination of the negotiations.

To be sure, it is possible that parties to a negotiation could agree to give effect to an agreement by entrenching an older document. In the present case, however, this is implausible. B's assumption that the British government could effectively entrench the compromise regarding legislative bilingualism reached in 1870 — by incorporating as a schedule an 1867 document issued not by the British government but by the Canadian government, one that makes no specific reference to language rights — is purely speculative.

One cannot simply resort to the historical evidence of the desires and demands of those negotiating the entry of the territories, and presume that those demands were fully granted. It is obvious that they were not. The Court must generously interpret constitutional linguistic rights, not create them. It must look at the ordinary meaning of the language used in each document, the historical context, and the philosophy or objectives lying behind the words and guarantees.

Accepting C and B's position that legislative bilingualism was entrenched for all of the annexed territories in 1870 would require holding that the understanding of the status of legislative bilingualism in the new province of Alberta was fundamentally misunderstood by virtually everyone involved in the debate in the House of Commons at the time the province was created. However, federal legislation and the related debates in relation to the new North-West Territories in 1875 and 1877 show that no one involved thought that there had been any guarantee of legislative bilingualism in 1870.

Finally, in 1988, this Court held in *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234, that there was no entrenched right to legislative bilingualism in Saskatchewan and the constitutional position of Alberta on this point is indistinguishable. If C and B's position is right, *Mercure* was wrong.

au prorata de sa population). À l'instar du droit au bilinguisme législatif, ces revendications ont été prévues dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, mais la population vivant à l'extérieur de la nouvelle province ne s'est vu reconnaître aucun de ces droits.

De plus, il serait incongru qu'un document datant de 1867 matérialise un compromis qui n'interviendra que trois ans plus tard, en 1870. Ce fait tend plutôt à confirmer que l'aboutissement des négociations a consisté dans l'adoption de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, projet de loi adopté au point culminant des négociations.

Certes, il est possible que les parties à une négociation s'entendent pour donner effet à une entente en consacrant un document antérieur. Dans le cas qui nous occupe, cependant, ce scénario est peu vraisemblable. L'hypothèse de B selon laquelle le gouvernement britannique pouvait effectivement consacrer le compromis survenu en 1870 au sujet du bilinguisme législatif — en annexant un document de 1867 qui émanait non pas du gouvernement britannique mais du gouvernement canadien et qui ne mentionnait pas expressément les droits linguistiques — relève de la simple conjecture.

On ne peut pas se contenter de recourir aux documents historiques faisant état des souhaits et des revendications de ceux qui ont négocié l'entrée des territoires dans la Confédération et présumer qu'il avait été accédé entièrement à ces revendications. De toute évidence, ce n'est pas le cas. La Cour doit donner une interprétation généreuse aux droits linguistiques constitutionnels; elle ne doit pas en créer de nouveaux. Elle doit examiner le sens ordinaire des mots employés dans chaque document, le contexte historique ainsi que la philosophie ou les objectifs qui sont à la base des termes et des garanties.

Si l'on retenait la thèse de C et de B que le bilinguisme législatif était consacré au sein de tous les territoires annexés en 1870, il faudrait conclure que pratiquement tous les participants aux débats à la Chambre des communes à l'époque où la province a vu le jour auraient fondamentalement mal compris ce qu'il en était du bilinguisme législatif dans la nouvelle province d'Alberta. Cependant, les lois fédérales relatives aux nouveaux Territoires du Nord-Ouest de 1875 et 1877 et les débats entourant leur adoption démontrent qu'aucun des participants ne croyait que le bilinguisme législatif avait été garanti en 1870.

Enfin, en 1988, la Cour dans l'arrêt *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234, a conclu à l'inexistence d'un droit constitutionnel au bilinguisme législatif en Saskatchewan, et la position de l'Alberta sur le plan constitutionnel à cet égard ne peut être distinguée de celle de sa voisine. Si C

Although the English text of the *1867 Address* remains unchanged, the French text has evolved over time. In the initial version published in the *Journaux de la Chambre des communes de la Puissance du Canada*, the phrase “legal rights” is translated as “*droits acquis*”. But in the text of the *1867 Address* that was eventually annexed as a schedule to the *1870 Order*, the phrase used is “*droits légaux*”. In any event, the analysis in this case does not depend upon which version of the French text is used. Whether the French version reads “*droits acquis*” or “*droits légaux*”, the conclusion remains the same.

*Per* Abella, Wagner and Côté JJ. (dissenting): Alberta is constitutionally required to enact, print and publish its laws and regulations in both French and English. This is because the historic agreement between the Canadian government and the inhabitants of Rupert’s Land and the North-Western Territory contained a promise to protect legislative bilingualism. That agreement is constitutionally entrenched by virtue of the *1867 Address*, which stated that upon Great Britain’s agreeing to transfer the territories, Canada would provide for the “legal rights” of any individual therein.

The constitutional status of the *1867 Address* is reaffirmed in the modern context by virtue of it being annexed to the *1870 Order*, which is a constitutional document pursuant to s. 52(2)(b) of, and the Schedule, to the *Constitution Act, 1982*. The principles of constitutional interpretation must therefore be applied to the *1867 Address* in order to establish the meaning of the term “legal rights”. Properly understood, the constitutional compromise that gave rise to the promise to respect “legal rights” encompasses legislative bilingualism. Moreover, the case of *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234, is not dispositive because this Court did not undertake an analysis of the compromise underlying the *1870 Order*.

The historical context leads to the unavoidable conclusion that there was a historic compromise regarding legislative bilingualism. The *1867 Address* established a constitutional guarantee of legislative bilingualism throughout the territories annexed in 1870. The *Address* promised that, once the annexation took place, Canada would provide for the “legal rights” of any individual therein. By its very terms, this promise was a forward-looking undertaking that was meant to be shaped by subsequent negotiations. The meaning of its terms must therefore be informed by those negotiations.

et B ont raison, la Cour dans *Mercury* avait tort. Bien que le libellé de la version anglaise de l’*Adresse de 1867* soit demeuré inchangé, celui de la version française a été modifié au fil des ans. Dans la version initiale publiée dans les *Journaux de la Chambre des communes de la Puissance du Canada*, le terme « *legal rights* » est traduit par « droits acquis ». Or, dans le texte de l’*Adresse de 1867* qui finira par être annexé au *Décret de 1870*, c’est le terme « droits légaux » qui est employé. Quoi qu’il en soit, l’analyse dans la présente affaire n’est pas tributaire de l’une ou l’autre des versions françaises. La conclusion ne change pas, que le texte dise « droits acquis » ou « droits légaux ».

*Les juges* Abella, Wagner et Côté (dissidents) : L’Alberta a une obligation constitutionnelle d’édicter, d’imprimer et de publier ses lois et règlements en français et en anglais, et ce parce que l’entente historique conclue entre le gouvernement canadien et la population de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest contenait une promesse de protéger le bilinguisme législatif. Cette entente a été constitutionnalisée par le truchement de l’*Adresse de 1867*, aux termes de laquelle, advenant le consentement de la Grande-Bretagne au transfert des territoires, le Canada pourvoit à ce que les « droits acquis » de tout individu de ces régions soient protégés.

La valeur constitutionnelle de l’*Adresse de 1867* est à nouveau confirmée à l’époque moderne par le fait de son annexion au *Décret de 1870*, un document constitutionnel suivant l’al. 52(2)(b) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et l’annexe de cette dernière. Par conséquent, il faut appliquer les principes d’interprétation constitutionnelle à l’*Adresse de 1867* pour déterminer la signification du terme « droits acquis ». Correctement interprété, le compromis constitutionnel à la source de la promesse de respecter les « droits acquis » vise le bilinguisme législatif. En outre, l’arrêt *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234, ne permet pas de trancher la présente affaire, car la Cour n’a pas analysé le compromis sous-tendant le *Décret de 1870*.

Le contexte historique mène inévitablement à la conclusion qu’il y a eu un compromis historique en ce qui concerne le bilinguisme législatif. L’*Adresse de 1867* a consacré une garantie constitutionnelle de bilinguisme législatif dans l’ensemble des territoires annexés en 1870. L’*Adresse* promet qu’après l’annexion, le Canada pourvoit à ce que les « droits acquis » de tout individu de ces régions soient protégés. Selon ses propres termes, cette promesse constituait un engagement dont la forme serait finalisée par les négociations ultérieures. En conséquence, l’interprétation de ses termes doit se faire à la lumière de ces négociations.

The historical record shows convincingly that the territorial representatives demanded legislative bilingualism as a condition of annexation, and that the Canadian representatives accepted that demand without objection — indeed, with assurances that it would be met. This demand for legislative bilingualism and its acceptance by Canada were grounded in the pre-annexation linguistic rights and practices in the territories, including an established right to legislative bilingualism. This historical context shows that by the time the *1870 Order* annexed the territories to Canada, the Canadian government had come to accept that legislative bilingualism was among the rights of the territories' inhabitants. Thus, when the documents are properly interpreted in their entire context, legislative bilingualism was included in the promise of the *1867 Address* — itself incorporated into the *1870 Order* — to respect the inhabitants' "legal rights".

Specifically, the historical evidence shows that linguistic rights were of paramount importance to the inhabitants, and that they demanded and obtained a promise that these rights would be protected. This conclusion is reached on the basis of six overarching points. First, bilingualism was indisputably well established throughout Rupert's Land and the North-Western Territory in the period leading up to — and immediately following — the annexation. This was true of legislative bilingualism but also permeated the social and judicial fabric of the community.

At trial, the judge thoroughly canvassed the pre-1870 legislative and judicial practices in Rupert's Land. His findings of fact are entitled to deference and may be disturbed only on the basis of a palpable and overriding error. He found that legislative and judicial bilingualism had existed before the annexation, and extended throughout the territories. He concluded that the French language had had equal and official status before the annexation. These commitments to bilingualism illustrate how deeply the French language was rooted in the region, and the fact that it formed an important part of the context in which the deal took place.

Second, legislative bilingualism was consistently demanded in the negotiations and met with no resistance from the Canadian delegates, who were eager to reach a compromise with representatives of the inhabitants. Third, it was necessary to negotiate with those representatives in

Le dossier historique démontre de manière convaincante que les représentants des territoires ont fait du bilinguisme législatif une condition d'annexion et que non seulement leurs homologues canadiens ne s'y sont pas objectés, mais ils ont même donné l'assurance que cette condition serait respectée. Cette revendication du bilinguisme législatif et son acceptation par le Canada étaient fondées sur les droits et les pratiques linguistiques en cours dans les territoires avant l'annexion, dont le droit établi au bilinguisme législatif. Le contexte historique démontre qu'à l'époque où le *Décret de 1870* annexait les territoires au Canada, le gouvernement canadien avait fini par accepter que le bilinguisme législatif fasse partie des droits de la population des territoires. Par conséquent, l'interprétation juste des documents dans leur contexte intégral mène à la conclusion que le bilinguisme législatif était visé par la promesse contenue dans l'*Adresse de 1867* — annexée plus tard au *Décret de 1870* —, à savoir celle de respecter les « droits acquis » des habitants.

Plus précisément, la preuve historique révèle que les droits linguistiques revêtaient une importance primordiale pour la population et qu'elle avait revendiqué et obtenu la promesse que ces droits seraient respectés. Cette conclusion est fondée sur les six prémisses suivantes. Premièrement, le bilinguisme était incontestablement bien établi partout dans la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest durant la période précédant, et celle qui a immédiatement suivi, l'annexion. C'était non seulement le cas du bilinguisme législatif, mais le bilinguisme avait également pénétré le tissu social et judiciaire de la collectivité.

Au procès, le juge a examiné en détail les pratiques législatives et judiciaires qui avaient cours dans la Terre de Rupert avant 1870. La retenue est de mise à l'égard de ses conclusions factuelles, qui ne peuvent être modifiées que si elles sont entachées d'une erreur manifeste et dominante. Il a conclu que les bilinguismes législatif et judiciaire existaient avant l'annexion et qu'ils s'appliquaient dans l'ensemble des territoires. Il a également conclu que le français avait un statut officiel et égal à l'anglais avant l'annexion. Ces engagements en matière de bilinguisme illustrent à quel point le français était enraciné dans la région et formait une partie importante du contexte entourant l'entente.

Deuxièmement, le bilinguisme législatif a toujours fait partie des revendications lors des négociations, et les délégués canadiens, impatientes d'arriver à un compromis avec les représentants de la population, ne s'y sont pas opposés. Troisièmement, il était nécessaire de négocier avec

order to proceed with the annexation. Fourth, the Canadian and British governments made a number of promises that assured the inhabitants that bilingualism would be preserved. Fifth, the governments kept these promises and conducted themselves in accordance with them in the years immediately following the 1870 compromise. Sixth, these linguistic practices, the demands that they be maintained and the promises to maintain them applied throughout the territories and were not confined to the Red River Colony.

The result of the negotiations was the addition of two new regions to the Dominion of Canada. That these new regions entered the Dominion pursuant to different instruments is no reason to ignore the singular context of the negotiations. The creation of the Province of Manitoba and the explicit protection of minority language rights in that province cannot lead to an inference that no such rights existed in the North-Western Territory. Such an interpretation is inconsistent with fundamental principles of constitutional interpretation. Moreover, there is no evidence that the delegates simply capitulated and renounced their conditions as regards the extensive territory. The annexation was achieved not by conquest, but by negotiation.

The end result of the negotiations regarding legislative bilingualism was not the enactment of the *Manitoba Act, 1870* alone. Any other conclusion rests on the contrast between the *Manitoba Act, 1870* and the *1870 Order* and, in particular, on the fact that the latter contained no express reference to legislative bilingualism. This contrast is a “red herring” and is of no help in this case. These two instruments are not really comparable, as they did not come from the same legislative authorities — the *Manitoba Act, 1870* was passed by the Canadian Parliament, while the *1870 Order* was issued by the British authorities. Furthermore, the *1870 Order* contained an explicit promise to respect the “legal rights” of the inhabitants set out in the *1867 Address*. This promise encompassed the protection of legislative bilingualism. In addition, the *Manitoba Act, 1870* not only dealt with matters arising in the new province, but also in the territories. Therefore, a proper understanding of the safeguards for legislative bilingualism set out in the *Manitoba Act, 1870* is that they effectively extended to the newly created territories. Finally, the annexed territories fell under federal authority. It was therefore guaranteed pursuant to s. 133 of the *Constitution Act, 1867* that federal Acts applicable to the territories would be printed and published in both languages as a consequence of their being Acts of the Parliament of Canada.

ces derniers si l’on voulait procéder à l’annexion. Quatrièmement, les gouvernements canadien et britannique ont fait un certain nombre de promesses qui assuraient à la population la préservation du bilinguisme. Cinquièmement, les gouvernements ont tenu ces promesses et ont agi en conséquence dans les années qui ont immédiatement suivi le compromis de 1870. Sixièmement, ces pratiques linguistiques, de même que les revendications et promesses visant leur protection, s’étendaient à l’ensemble des territoires et n’étaient pas restreintes à la Colonie de la Rivière-Rouge.

Les négociations se sont soldées par l’ajout au Dominion du Canada de deux nouvelles régions. Et ce n’est pas parce que celles-ci sont entrées dans le Dominion par le jeu d’instruments différents qu’il faille faire abstraction du fait que le contexte des négociations était le même dans les deux cas. On ne peut inférer de la création du Manitoba et de la protection explicite des droits linguistiques de la minorité qui a alors été prévue pour cette province que de tels droits n’existaient pas dans le Territoire du Nord-Ouest. Une telle interprétation va à l’encontre des principes fondamentaux d’interprétation constitutionnelle. De plus, il n’y a aucune preuve permettant de conclure que les délégués avaient simplement capitulé et renoncé à leurs conditions à l’égard du vaste territoire. L’annexion s’est faite, non par conquête, mais par négociation.

Les négociations au sujet du bilinguisme législatif n’ont pas abouti seulement à la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Toute autre conclusion repose sur le contraste entre cette loi et le *Décret de 1870* et, en particulier, sur l’absence de renvoi exprès au bilinguisme législatif dans le deuxième document. L’argument fait diversion et n’est d’aucune utilité en l’espèce. Il est difficile de comparer ces deux instruments puisqu’ils ne proviennent pas des mêmes organes législatifs. En effet, la *Loi de 1870 sur le Manitoba* fut adoptée par le Parlement canadien, et le *Décret de 1870*, par le gouvernement britannique. En outre, le *Décret de 1870* contient une promesse explicite quant au respect des « droits acquis » de la population, énoncée dans l’*Adresse de 1867*. Cette promesse comprenait la protection du bilinguisme législatif. Qui plus est, la *Loi de 1870 sur le Manitoba* visait les questions touchant non seulement la nouvelle province, mais également les territoires. En conséquence, une interprétation juste des garanties quant au bilinguisme législatif prévues dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* est que ces garanties s’étendaient également dans les faits aux territoires nouvellement créés. Enfin, les territoires annexés relèveraient de l’autorité fédérale. En conséquence, l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* garantissait que les lois fédérales applicables aux territoires seraient imprimées et publiées dans les deux langues, s’agissant de lois du Parlement du Canada.

In sum, after the annexation, there were two Canadian legislatures that were competent to pass laws in the annexed territories — the new Manitoba legislature and the Parliament of Canada. Both were under a constitutional obligation to publish laws in English and French.

In addition to the historical context, there are three principles of constitutional interpretation that must inform any reading of the *1867 Address*. The first is that the Constitution must be interpreted in light of its historical, philosophical and linguistic context. The second is that constitutional provisions must be interpreted broadly and purposively. The third relates to the very nature of a constitution, which is an expression of the will of the people. The application of these principles to the *1867 Address* leads to the conclusion that it enshrined a constitutional guarantee of legislative bilingualism that applied throughout the territories annexed in 1870.

It can be seen from the historical record that legislative bilingualism was in effect throughout the territories before the annexation. In fact, the Parliament of Canada delivered the *1867 Address* in both languages. In the initial French version, the equivalent of the expression “legal rights” was “*droit acquis*”. This initial translation is significant because it provides insight into the drafters’ intent. The French term “*droit acquis*” is more naturally translated into English as “vested rights”. Such a right can be defined as one based on “very strong expectations the fulfilment of which citizens had just cause to count on”. This description of the rights that were to be respected and protected by Canada upon the transfer of the region is apt given the historical context. Canada was making a commitment in relation to the annexation of the territories. The meaning of the term “legal rights” is therefore anchored in the context of the transfer — it refers to the “vested rights” of the inhabitants. And legislative bilingualism was one of them.

In addition, representatives of the territories demanded legislative bilingualism as a peremptory condition for annexation, and this demand was met with no resistance from Canada. On the contrary, Canadian representatives offered clear assurances that legislative bilingualism in the territories would unquestionably be provided for.

Read against this background, the *1867 Address* enshrined the promise of legislative bilingualism, and this interpretation is supported by subsequent documents, notably the *Royal Proclamation* of 1869. Finally, nothing in the *Manitoba Act, 1870* negates this reading; indeed,

Bref, après l’annexion, deux assemblées législatives canadiennes avaient compétence pour adopter des lois dans les territoires annexés : la nouvelle législature du Manitoba et le Parlement du Canada. Toutes deux avaient l’obligation constitutionnelle de publier leurs lois en anglais et en français.

Outre le contexte historique, trois principes d’interprétation constitutionnelle doivent guider l’interprétation de l’*Adresse de 1867*. Selon le premier, la Constitution doit être interprétée à la lumière de ses contextes historique, philosophique et linguistique. Selon le deuxième, les dispositions constitutionnelles doivent faire l’objet d’une interprétation large et téléologique. Le troisième est de l’essence même d’une constitution, laquelle représente l’expression de la volonté d’un peuple. L’application de ces principes à l’*Adresse de 1867* mène à la conclusion qu’elle consacre une garantie constitutionnelle de bilinguisme législatif applicable dans l’ensemble des territoires annexés en 1870.

Il ressort du dossier historique que le bilinguisme législatif existait dans l’ensemble des territoires avant l’annexion. En effet, le Parlement du Canada a prononcé l’*Adresse de 1867* dans les deux langues. Dans la version française initiale, l’équivalent de l’expression « *legal rights* » était « *droits acquis* ». Cette traduction initiale est importante, car elle est révélatrice de l’intention des rédacteurs. Le terme « *droit acquis* », plus naturellement traduit en anglais par « *vested right* », est défini comme un droit fondé sur des « attentes très fortes, sur la réalisation desquelles les citoyens avaient eu un juste sujet de compter ». Voilà qui décrit bien ces droits — que le Canada allait respecter et protéger après le transfert de la région — vu le contexte historique. Le Canada prenait un engagement en vue de l’annexion des territoires. La signification de l’expression anglaise « *legal rights* » est par conséquent ancrée dans le contexte de ce transfert — il s’agit des « *droits acquis* » de la population. Et au nombre de ces droits acquis figurait le bilinguisme législatif.

Également, les représentants des territoires avaient réclamé le bilinguisme législatif comme condition *sine qua non* d’annexion, et leur demande ne s’était heurtée à aucune résistance à cet égard de la part du Canada. Au contraire, les représentants canadiens ont donné l’assurance non équivoque que le bilinguisme législatif dans les territoires serait indubitablement respecté.

En raison de ce contexte, on peut conclure que l’*Adresse de 1867* a consacré la promesse de bilinguisme législatif, une interprétation qu’étaient des documents ultérieurs, dont la *Proclamation royale* de 1869. Enfin, rien dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ne vient contredire

that Act effectively ensured that legislative bilingualism would continue to prevail throughout the territories after the annexation.

In short, the historical record clearly shows that there was an agreement to protect legislative bilingualism throughout the annexed territories. This agreement was constitutionally enshrined in the *1870 Order*, which incorporated the *1867 Address*, as is confirmed by the events of that period.

### Cases Cited

By Cromwell and Karakatsanis JJ.

**Explained:** *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234; *Alberta v. Elder Advocates of Alberta Society*, 2011 SCC 24, [2011] 2 S.C.R. 261; **referred to:** *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *Manitoba Metis Federation Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2013 SCC 14, [2013] 1 S.C.R. 623, rev'g 2007 MBQB 293, 223 Man. R. (2d) 42; *Reference re Same-Sex Marriage*, 2004 SCC 79, [2004] 3 S.C.R. 698; *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768; *Reference re Public Schools Act (Man.)*, s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839; *Reference re Authority of Parliament in relation to the Upper House*, [1980] 1 S.C.R. 54; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *British Columbia (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 S.C.R. 41; *R. v. Blais*, 2003 SCC 44, [2003] 2 S.C.R. 236; *Attorney General of Manitoba v. Forest*, [1979] 2 S.C.R. 1032; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; *R. v. Van der Peet*, [1996] 2 S.C.R. 507; *R. v. Marshall*, [1999] 3 S.C.R. 456; *R. v. Sappier*, 2004 NBCA 56, 273 N.B.R. (2d) 93; *R. v. Marshall*, 2003 NSCA 105, 218 N.S.R. (2d) 78; *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, 2004 SCC 73, [2004] 3 S.C.R. 511; *R. v. Caron*, 2011 SCC 5, [2011] 1 S.C.R. 78; *British Columbia (Minister of Forests) v. Okanagan Indian Band*, 2003 SCC 71, [2003] 3 S.C.R. 371; *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2013 SCC 42, [2013] 2 S.C.R. 774; *DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194.

By Wagner and Côté JJ. (dissenting)

*R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234; *R. v. Paquette*, [1990] 2 S.C.R. 1103; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *Reference re Supreme Court*

cette interprétation. En effet, cette loi a effectivement assuré la continuité du bilinguisme législatif dans l'ensemble des territoires après l'annexion.

Bref, le dossier historique démontre clairement l'existence d'une entente qui protégeait le bilinguisme législatif dans l'ensemble des territoires annexés. Cette entente a été constitutionnalisée dans le *Décret de 1870* — auquel l'*Adresse de 1867* est annexée —, comme le confirment les événements de l'époque.

### Jurisprudence

Citée par les juges Cromwell et Karakatsanis

**Arrêts expliqués :** *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234; *Alberta c. Elder Advocates of Alberta Society*, 2011 CSC 24, [2011] 2 R.C.S. 261; **arrêts mentionnés :** *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Manitoba Metis Federation Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2013 CSC 14, [2013] 1 R.C.S. 623, inf. 2007 MBQB 293, 223 Man. R. (2d) 42; *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79, [2004] 3 R.C.S. 698; *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839; *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 R.C.S. 41; *R. c. Blais*, 2003 CSC 44, [2003] 2 R.C.S. 236; *Procureur général du Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507; *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456; *R. c. Sappier*, 2004 NBCA 56, 273 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 93; *R. c. Marshall*, 2003 NSCA 105, 218 N.S.R. (2d) 78; *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73, [2004] 3 R.C.S. 511; *R. c. Caron*, 2011 CSC 5, [2011] 1 R.C.S. 78; *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan*, 2003 CSC 71, [2003] 3 R.C.S. 371; *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2013 CSC 42, [2013] 2 R.C.S. 774; *DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194.

Citée par les juges Wagner et Côté (dissidents)

*R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234; *R. c. Paquette*, [1990] 2 R.C.S. 1103; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Renvoi relatif à la Loi sur la*

*Act, ss. 5 and 6*, 2014 SCC 21, [2014] 1 S.C.R. 433; *Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010; *Ross River Dena Council v. Canada (Attorney General)*, 2013 YKCA 6, 337 B.C.A.C. 299; *General Motors Acceptance Corp. of Canada Ltd. v. Perozni* (1965), 52 W.W.R. 32; *Sinclair v. Mulligan* (1886), 3 Man. L.R. 481, aff'd (1888), 5 Man. L.R. 17; *Manitoba Metis Federation Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2013 SCC 14, [2013] 1 S.C.R. 623, rev'g 2007 MBQB 293, 223 Man. R. (2d) 42; *R. v. Lefebvre* (1986), 74 A.R. 81; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1992] 1 S.C.R. 212; *Adler v. Ontario*, [1996] 3 S.C.R. 609; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768; *Reference re Authority of Parliament in relation to the Upper House*, [1980] 1 S.C.R. 54; *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014 SCC 44, [2014] 2 S.C.R. 257.

### Statutes and Regulations Cited

*Act to amend the Acts respecting the North-West Territories*, S.C. 1891, c. 22, s. 18.  
*Alberta Act*, S.C. 1905, c. 3 (reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 20), s. 16.  
*Colonial Laws Validity Act, 1865* (U.K.), 28 & 29 Vict., c. 63, s. 2.  
*Constitution Act, 1867*, ss. 93, 133, 146.  
*Constitution Act, 1871* (U.K.), 34 & 35 Vict., c. 28 (reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 11), s. 6.  
*Constitution Act, 1982*, s. 52(2)(b), Sch.  
*Languages Act*, R.S.A. 2000, c. L-6.  
*Manitoba Act, 1870*, S.C. 1870, c. 3 (reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 8), preamble, ss. 23, 35.  
*North-West Territories Act*, R.S.C. 1886, c. 50, s. 110 [rep. & sub. 1891, c. 22, s. 18].  
*North-West Territories Act, 1875*, S.C. 1875, c. 49.  
*North-West Territories Act, 1877*, S.C. 1877, c. 7, s. 11.  
*North-West Territories Representation Act, 1886*, S.C. 1886, c. 24.  
*Royal Proclamation* (1869).  
*Rupert's Land Act, 1868* (U.K.), 31 & 32 Vict., c. 105 (reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 6), ss. 3, 5.  
*Rupert's Land and North-Western Territory Order* (1870) (U.K.) (reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 9), Schs. A, B.  
*Saskatchewan Act*, S.C. 1905, c. 42 (reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 21), s. 16.  
*Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26, s. 47.

*Cour suprême, art. 5 et 6*, 2014 CSC 21, [2014] 1 R.C.S. 433; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010; *Ross River Dena Council c. Canada (Attorney General)*, 2013 YKCA 6, 337 B.C.A.C. 299; *General Motors Acceptance Corp. of Canada Ltd. c. Perozni* (1965), 52 W.W.R. 32; *Sinclair c. Mulligan* (1886), 3 Man. L.R. 481, conf. par (1888), 5 Man. L.R. 17; *Manitoba Metis Federation Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2013 CSC 14, [2013] 1 R.C.S. 623, inf. 2007 MBQB 293, 223 Man. R. (2d) 42; *R. c. Lefebvre* (1986), 74 A.R. 81; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1992] 1 R.C.S. 212; *Adler c. Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54; *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, [2014] 2 R.C.S. 257.

### Lois et règlements cités

*Acte de la représentation des Territoires du Nord-Ouest*, 1886, S.C. 1886, c. 24.  
*Acte de la Terre de Rupert, 1868* (R.-U.), 31 & 32 Vict., c. 105 (reproduit dans L.R.C. 1985, app. II, n° 6), art. 3, 5.  
*Acte des territoires du Nord-Ouest*, S.R.C. 1886, c. 50, art. 110 [abr. & rempl. 1891, c. 22, art. 18].  
*Acte des Territoires du Nord-Ouest, 1875*, S.C. 1875, c. 49.  
*Acte des Territoires du Nord-Ouest, 1877*, S.C. 1877, c. 7, art. 11.  
*Acte modifiant les actes concernant les territoires du Nord-Ouest*, S.C. 1891, c. 22, art. 18.  
*Colonial Laws Validity Act, 1865* (R.-U.), 28 & 29 Vict., c. 63, art. 2.  
*Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest* (1870) (R.-U.) (reproduit dans L.R.C. 1985, app. II, n° 9), céd. A, B.  
*Gouvernement provisoire de la Terre de Rupert, 1869*, S.C. 1869, c. 3 (reproduit dans L.R.C. 1985, app. II, n° 7), art. 5.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 93, 133, 146.  
*Loi constitutionnelle de 1871* (R.-U.), 34 & 35 Vict., c. 28 (reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 11), art. 6.  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52(2)(b), ann.  
*Loi de 1870 sur le Manitoba*, S.C. 1870, c. 3 (reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 8), préambule, art. 23, 35.

*Temporary Government of Rupert's Land Act, 1869*, S.C. 1869, c. 3 (reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 7), s. 5.

*Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, ss. 115(2)(p), 160(1).

*Use of Highway and Rules of the Road Regulation*, Alta. Reg. 304/2002, s. 34(2).

### Authors Cited

Aunger, Edmund A. "Pouvoir à ce que les droits acquis soient respectés: la cause *Caron* et la protection constitutionnelle du bilinguisme officiel dans l'Ouest canadien", dans Sophie Bouffard et Peter Dorrington, dir., *Le statut du français dans l'Ouest canadien: la cause Caron*. Montréal: Yvon Blais, 2014, 59.

Begg, Alexander. *History of the North-West*, vol. I. Toronto: Hunter, Rose & Co., 1894.

Canada. Chambre des communes. *Journaux de la Chambre des communes de la Puissance du Canada*, vol. I, 1<sup>re</sup> sess., 1<sup>er</sup> lég., 12 décembre 1867, p. 68.

Canada. *Correspondence Relative to the Recent Disturbances in the Red River Settlement*. London: William Clowes & Sons, 1870.

Canada. House of Commons. *Debates of the House of Commons*, vol. LXXIII, 1st Sess., 10th Parl., June 27, 1905, p. 8242.

Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, 1st Sess., 1st Parl., December 4, 5, 6, 9 and 11, 1867, pp. 181, 183, 194-96, 200, 203, 205, 208, 222-25, 244, 254.

Canada. Select Committee on the Causes of the Difficulties in the North-West Territory in 1869-70. *Report of the Select Committee on the Causes of the Difficulties in the North-West Territory in 1869-70*. Ottawa: I. B. Taylor, 1874.

Canada. Senate. *Debates of the Senate*, 4th Sess., 3rd Parl., April 9, 1877, p. 319.

Canada. *Sessional Papers*, vol. V, 3rd Sess., 1st Parl., 1870, No. 12.

Foucher, Pierre. "Le statut constitutionnel de la Proclamation royale de 1869", dans Sophie Bouffard et Peter Dorrington, dir., *Le statut du français dans l'Ouest canadien: la cause Caron*. Montréal: Yvon Blais, 2014, 177.

Gibson, Dale, with Lee Gibson and Cameron Harvey. *Attorney for the Frontier: Enos Stutsman*. Winnipeg: University of Manitoba Press, 1983.

*Loi linguistique*, R.S.A. 2000, c. L-6.

*Loi sur l'Alberta*, S.C. 1905, c. 3 (reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n<sup>o</sup> 20), art. 16.

*Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, c. S-26, art. 47.

*Loi sur la Saskatchewan*, S.C. 1905, c. 42 (reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n<sup>o</sup> 21), art. 16.

*Proclamation royale* (1869).

*Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, art. 115(2)(p), 160(1).

*Use of Highway and Rules of the Road Regulation*, Alta. Reg. 304/2002, art. 34(2).

### Doctrine et autres documents cités

*Atlas historique du Canada*, t. II, *La transformation du territoire : 1800-1891*, éd. française par Jean-Claude Robert, dir., Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1993.

Aunger, Edmund A. « Pouvoir à ce que les droits acquis soient respectés : la cause *Caron* et la protection constitutionnelle du bilinguisme officiel dans l'Ouest canadien », dans Sophie Bouffard et Peter Dorrington, dir., *Le statut du français dans l'Ouest canadien : la cause Caron*, Montréal, Yvon Blais, 2014, 59.

Begg, Alexander. *History of the North-West*, vol. I, Toronto, Hunter, Rose & Co., 1894.

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>re</sup> sess., 1<sup>er</sup> lég., 4, 5, 6, 9 et 11 décembre 1867, p. 181, 183, 194-196, 200, 203, 205, 208, 222-225, 244, 254.

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. LXXIII, 1<sup>re</sup> sess., 10<sup>e</sup> lég., 27 juin 1905, p. 8436.

Canada. Chambre des communes. *Journaux de la Chambre des communes de la Puissance du Canada*, vol. I, 1<sup>re</sup> sess., 1<sup>er</sup> lég., 12 décembre 1867, p. 68.

Canada. Comité spécial sur les causes des troubles du Territoire du Nord-Ouest en 1869-70. *Rapport du Comité spécial sur les causes des troubles du Territoire du Nord-Ouest en 1869-70*, Ottawa, I. B. Taylor, 1874.

Canada. *Documents de la session*, vol. V, 3<sup>e</sup> sess., 1<sup>er</sup> lég., 1870, n<sup>o</sup> 12.

Canada. Sénat. *Debates of the Senate*, 4th Sess., 3rd Parl., April 9, 1877, p. 319.

Foucher, Pierre. « Le statut constitutionnel de la Proclamation royale de 1869 », dans Sophie Bouffard et Peter Dorrington, dir., *Le statut du français dans l'Ouest canadien : la cause Caron*, Montréal, Yvon Blais, 2014, 177.

Gibson, Dale, with Lee Gibson and Cameron Harvey. *Attorney for the Frontier : Enos Stutsman*, Winnipeg, University of Manitoba Press, 1983.

- Great Britain. House of Commons. Select Committee on the Hudson's Bay Company. *Report from the Select Committee on the Hudson's Bay Company; Together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence, Appendix and Index*. London: HMSO, 1858.
- Historical Atlas of Canada*, vol. II, *The Land Transformed: 1800-1891*, by R. Louis Gentilcore, Don Measner and Ronald H. Walder, eds. Toronto: University of Toronto Press, 1993.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp. Toronto: Carswell, 2007 (updated 2014, release 1).
- Mignault, P.-B. *Le droit civil canadien*, t. I. Montréal: C. Théorêt, 1895.
- Morton, W. L. *Manitoba: The Birth of a Province*. Altona, Man.: Friesen & Sons, 1965.
- New Nation (The)*, February 4 and 11, 1870.
- Oliver, E. H., ed. *The Canadian North-West: Its Early Development and Legislative Records*, vol. I. Ottawa: Government Printing Bureau, 1914.
- Oliver, E. H., ed. *The Canadian North-West: Its Early Development and Legislative Records*, vol. II. Ottawa: Government Printing Bureau, 1915.
- Stanley, George F. G. *The Birth of Western Canada: A History of the Riel Rebellions*. London: Longmans, Green and Co., 1936.
- Stubbs, Roy St. George. *Four Recorders of Rupert's Land: A Brief Survey of the Hudson's Bay Company Courts of Rupert's Land*. Winnipeg: Peguis Publishers, 1967.
- Thomas, Lewis Herbert. *The Struggle for Responsible Government in the North-West Territories: 1870-97*, 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 1978.
- Grande-Bretagne. *Correspondance et documents relatifs aux événements récemment survenus dans les Territoires du Nord-Ouest*, Ottawa, I. B. Taylor, 1870.
- Grande-Bretagne. House of Commons. Select Committee on the Hudson's Bay Company. *Report from the Select Committee on the Hudson's Bay Company; Together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence, Appendix and Index*, London, HMSO, 1858.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., Toronto, Carswell, 2007 (updated 2014, release 1).
- Mignault, P.-B. *Le droit civil canadien*, t. I, Montréal, C. Théorêt, 1895.
- Morton, W. L. *Manitoba : The Birth of a Province*, Altona (Man.), Friesen & Sons, 1965.
- New Nation (The)*, February 4 and 11, 1870.
- Oliver, E. H., dir. *Le Nord-Ouest canadien : son évolution primitive et ses archives législatives*, vol. I, Ottawa, Imprimerie du Gouvernement, 1916.
- Oliver, E. H., dir. *Le Nord-Ouest canadien : son évolution primitive et ses archives législatives*, vol. II, Ottawa, J. de L. Taché, 1919.
- Stanley, George F. G. *The Birth of Western Canada : A History of the Riel Rebellions*, London, Longmans, Green and Co., 1936.
- Stubbs, Roy St. George. *Four Recorders of Rupert's Land : A Brief Survey of the Hudson's Bay Company Courts of Rupert's Land*, Winnipeg, Peguis Publishers, 1967.
- Taché, Alexandre A. *L'amnistie*, Montréal, Le Nouveau monde, 1874.
- Thomas, Lewis Herbert. *The Struggle for Responsible Government in the North-West Territories : 1870-97*, 2nd ed., Toronto, University of Toronto Press, 1978.

APPEALS from a judgment of the Alberta Court of Appeal (O'Brien, Slatter and Rowbotham JJ.A.), 2014 ABCA 71, 92 Alta. L.R. (5th) 306, 569 A.R. 212, 606 W.A.C. 212, 306 C.C.C. (3d) 515, 301 C.R.R. (2d) 255, [2014] 6 W.W.R. 74, [2014] A.J. No. 173 (QL), 2014 CarswellAlta 282 (WL Can.), affirming a decision of Eidsvik J., 2009 ABQB 745, 23 Alta. L.R. (5th) 321, 476 A.R. 198, [2010] 8 W.W.R. 318, [2009] A.J. No. 1468 (QL), 2009 CarswellAlta 2188 (WL Can.), setting aside the acquittals entered by Wenden Prov. Ct. J., 2008 ABPC 232, 95 Alta. L.R. (4th) 307, 450 A.R. 204, [2008] 12 W.W.R. 675, [2008] A.J. No. 855 (QL), 2008 CarswellAlta 1046 (WL Can.). Appeals dismissed, Abella, Wagner and Côté JJ. dissenting.

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (les juges O'Brien, Slatter et Rowbotham), 2014 ABCA 71, 92 Alta. L.R. (5th) 306, 569 A.R. 212, 606 W.A.C. 212, 306 C.C.C. (3d) 515, 301 C.R.R. (2d) 255, [2014] 6 W.W.R. 74, [2014] A.J. No. 174 (QL), 2014 CarswellAlta 283 (WL Can.), qui a confirmé une décision de la juge Eidsvik, 2009 ABQB 745, 23 Alta. L.R. (5th) 321, 476 A.R. 198, [2010] 8 W.W.R. 318, [2009] A.J. No. 1468 (QL), 2009 CarswellAlta 2189 (WL Can.), qui avait infirmé les acquittements prononcés par le juge Wenden de la Cour provinciale, 2008 ABPC 232, 95 Alta. L.R. (4th) 307, 450 A.R. 204, [2008] 12 W.W.R. 675, [2008] A.J. No. 855 (QL), 2008 CarswellAlta 1046 (WL Can.). Pourvois rejetés, les juges Abella, Wagner et Côté sont dissidents.

*Roger J. F. Lepage, Francis P. Poulin and Romain Baudemont*, for the appellant Gilles Caron.

*Sébastien Grammond, Allan Damer, Mark C. Power, François Larocque and Justin Dubois*, for the appellant Pierre Boutet.

*Peter P. Taschuk, Q.C., Teresa R. Haykowsky, David D. Risling and Randy Steele*, for the respondent.

*Alain Préfontaine and Catherine A. Lawrence*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Graeme G. Mitchell, Q.C.*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*Kevin P. Feehan, Q.C.*, and *Anna Loparco*, for the interveners the Alberta Catholic School Trustees' Association, Conseil scolaire Centre-Nord No. 2 and Denis Lefebvre.

*Mark C. Power, Justin Dubois and François Larocque*, for the intervener Association canadienne-française de l'Alberta.

*Kevin Shaar and Christine Ruest Norrena*, for the intervener the Commissioner of Official Languages of Canada.

*Roger J. F. Lepage and Francis P. Poulin*, for the intervener Assemblée communautaire fransaskoise.

*Nicolas M. Rouleau*, for the intervener Fédération des associations de juristes d'expression française de common law inc.

The judgment of McLachlin C.J. and Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis and Gascon JJ. was delivered by

CROMWELL AND KARAKATSANIS JJ. —

## I. Introduction

[1] These appeals sit at a contentious crossroads in Canadian constitutional law, the intersection of

*Roger J. F. Lepage, Francis P. Poulin et Romain Baudemont*, pour l'appelant Gilles Caron.

*Sébastien Grammond, Allan Damer, Mark C. Power, François Larocque et Justin Dubois*, pour l'appelant Pierre Boutet.

*Peter P. Taschuk, c.r., Teresa R. Haykowsky, David D. Risling et Randy Steele*, pour l'intimée.

*Alain Préfontaine et Catherine A. Lawrence*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*Graeme G. Mitchell, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Kevin P. Feehan, c.r.*, et *Anna Loparco*, pour les intervenants Alberta Catholic School Trustees' Association, le Conseil scolaire Centre-Nord No. 2 et Denis Lefebvre.

*Mark C. Power, Justin Dubois et François Larocque*, pour l'intervenante l'Association canadienne-française de l'Alberta.

*Kevin Shaar et Christine Ruest Norrena*, pour l'intervenant le commissaire aux langues officielles du Canada.

*Roger J. F. Lepage et Francis P. Poulin*, pour l'intervenante l'Assemblée communautaire fransaskoise.

*Nicolas M. Rouleau*, pour l'intervenante la Fédération des associations de juristes d'expression française de common law inc.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis et Gascon rendu par

LES JUGES CROMWELL ET KARAKATSANIS —

## I. Introduction

[1] Les présents pourvois se situent à un carrefour litigieux en droit constitutionnel canadien, à

minority language rights and provincial legislative powers. The province of Alberta's *Languages Act*, R.S.A. 2000, c. L-6, provides that laws may be enacted in English only. The appellants claim that this is unconstitutional. While they take no issue with the general rule that the language of provincial legislation is a matter for the Province to decide, they say that an exception to this general rule applies here: there is a constitutional right, from which the Province may not derogate, to have Alberta laws enacted in both English and French. We will refer to this as a right to legislative bilingualism. The Province maintains that there is no such right.

[2] The appellants' arguments take us back to the period leading up to 1870 when the vast western territory under the control of the Hudson's Bay Company ("HBC") became part of Canada. The terms of this Canadian expansion were largely the result of negotiations and agreement between Canadian officials and representatives of the territories. The result was that the new province of Manitoba was added by the *Manitoba Act, 1870*, S.C. 1870, c. 3. Further, the remainder of what had been the North-Western Territory and Rupert's Land — a vast land mass including most of what is now Alberta, Saskatchewan, Nunavut, the Yukon, the Northwest Territories, and parts of Ontario and Quebec — was annexed as a new Canadian territory under federal administration by the 1870 *Rupert's Land and North-Western Territory Order* (U.K.) (reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 9) (the "1870 Order"). The *Manitoba Act, 1870* expressly provided for legislative bilingualism. The *1870 Order* did not.

[3] The appellants contend, however, that legislative bilingualism was in fact guaranteed for both areas and therefore extends to the modern province of Alberta, which was created out of the new territory. Their argument is intricate and has changed over time, but rests on one key proposition: an assurance

l'intersection des droits linguistiques de la minorité et des pouvoirs législatifs provinciaux. Suivant la *Loi linguistique* de l'Alberta, R.S.A. 2000, c. L-6, les lois peuvent être édictées dans cette province en anglais seulement. Les appelants prétendent que cela est inconstitutionnel. Ils ne contestent pas la règle générale voulant que la question de la langue de la législation dans la province ressortisse à celle-ci, mais font valoir qu'une exception à cette règle générale s'applique dans le cas qui nous occupe. Selon eux, un droit constitutionnel, auquel la Province ne peut déroger, obligerait l'édition des lois albertaines en anglais et en français. Dans les présents motifs, nous utiliserons le terme droit au bilinguisme législatif pour renvoyer à ce concept. La Province soutient qu'il n'existe pas de tel droit.

[2] Les arguments des appelants concernent la période antérieure à l'annexion au Canada, en 1870, du vaste territoire à l'ouest qui se trouvait jusqu'alors administré par la Compagnie de la Baie d'Hudson (la « Compagnie »). Les conditions de cette expansion du territoire canadien résultaient en grande partie des négociations entre les hauts fonctionnaires canadiens et les représentants des territoires et de l'entente intervenue entre eux. Il en a découlé l'admission du Manitoba à titre de nouvelle province par le truchement de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, S.C. 1870, c. 3. En outre, le reste des terres appelées Territoire du Nord-Ouest et Terre de Rupert — une vaste étendue correspondant à ce qui représente en gros l'Alberta, la Saskatchewan, le Nunavut, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et des régions de l'Ontario et du Québec — a été annexé comme territoire canadien administré par le fédéral par l'effet du *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest* (R.-U.) (reproduit dans L.R.C. 1985, app. II, n° 9) pris en 1870 (le « Décret de 1870 »). La *Loi de 1870 sur le Manitoba* prévoit expressément le bilinguisme législatif, ce qui n'est pas le cas du *Décret de 1870*.

[3] Les appelants font valoir que le bilinguisme législatif était garanti dans les faits dans les deux régions et s'applique donc dans l'actuelle province d'Alberta, qui a été créée à partir du nouveau territoire. Leur argument, s'il est complexe et s'est modifié au fil du temps, s'appuie toujours sur cette

given by Parliament in 1867 (the “1867 Address”) that it would respect the “legal rights of any corporation, company, or individual” in the western territories must be understood as a promise of legislative bilingualism. And that promise is an entrenched constitutional right because the *1867 Address* became Schedule A to the *1870 Order* which created the new western Canadian territory and which is part of the Constitution of Canada by virtue of s. 52(2)(b) and the Schedule to the *Constitution Act, 1982*.

[4] The appellants’ position, however, is inconsistent with the text, context, and purpose of the documents on which they rely and must be rejected. The words “legal rights” or “*droits acquis*” / “*droits légaux*”, read in their full context and in light of their purpose, simply cannot bear the weight the appellants seek to attach to them. Specifically:

- (i) Never in Canada’s constitutional history have the words “legal rights” been taken to confer linguistic rights;
- (ii) Legislative bilingualism is expressly provided for in the *Manitoba Act, 1870* but is not mentioned in either the *1867 Address* or the *1870 Order*, the documents upon which the appellants rely. It is inconceivable that such an important right, if it were granted, would not have been granted in explicit language as it was in the Canadian Constitution and in the *Manitoba Act, 1870*, which was enacted at the same time as the *1870 Order* was made;
- (iii) The contemporary discussions show that neither Canada nor the representatives of the territories ever considered that the promise to respect “legal rights” in the *1867 Address* referred to linguistic rights;
- (iv) The contemporary evidence also shows that the territorial representatives themselves

prémisse fondamentale, à savoir que la promesse faite par le Parlement en 1867 (l’« *Adresse de 1867* ») selon laquelle il respectera les « droits acquis de toute Corporation, Compagnie ou Individu » dans les territoires de l’Ouest concerne le bilinguisme législatif et que cette promesse est devenue un droit constitutionnel de par l’annexion, à la cédule A, de l’*Adresse de 1867* au *Décret de 1870*, qui a créé le nouveau territoire canadien de l’ouest et est inscrit dans la Constitution du Canada en vertu de l’al. 52(2)(b) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de l’annexe à cette loi.

[4] Or, la thèse des appelants ne respecte pas le texte, le contexte, ni l’objet des documents qu’ils invoquent et doit donc être rejetée. Les termes « droits acquis » ou « droits légaux » (en anglais « *legal rights* »), à la lumière de l’intégralité du contexte et de leur objet, ne sauraient recevoir l’interprétation que voudraient leur donner les appelants. Voyons pourquoi :

- (i) Dans l’histoire constitutionnelle du Canada, jamais les mots « droits acquis » ou « droits légaux » n’ont servi à conférer des droits linguistiques;
- (ii) Le bilinguisme législatif est prévu expressément dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, mais n’est mentionné ni dans l’*Adresse de 1867* ni dans le *Décret de 1870*, les documents sur lesquels l’argument des appelants est fondé. Il est inconcevable qu’un droit si important ait été conféré — s’il l’a effectivement été — sans recours à des termes explicites comme ceux utilisés dans la Constitution et dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, adoptée parallèlement au *Décret de 1870*.
- (iii) Les discussions de l’époque démontrent que ni le Canada ni les représentants des territoires ne croyaient que la promesse quant au respect des « droits acquis » que comporte l’*Adresse de 1867* visait les droits linguistiques;
- (iv) La preuve datant de cette époque démontre également que les représentants territoriaux

considered that their linguistic rights had been assured through the *Manitoba Act, 1870*, not the *1867 Address* or the *1870 Order*;

- (v) Federal legislation and debates surrounding it in relation to the new North-West Territories in 1875 and 1877 show that no one involved thought that there had been any guarantee of legislative bilingualism in 1870; and
- (vi) In 1988, this Court held in *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234, that there was no entrenched right to legislative bilingualism in Saskatchewan and the constitutional position of Alberta on this point is indistinguishable. If the appellants are right, *Mercure* was wrong.

[5] There is, of course, no question that linguistic duality and linguistic rights with respect to French and English are deeply rooted in our history and reflect our fundamental principles of constitutionalism and the protection of minorities. They are basic to the very idea of Canada. The Court must, as it has often affirmed, “take special care to be faithful to the spirit and purpose of the guarantee of language rights”: *Mercure*, at p. 269, quoting *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549, at p. 564. The Court must also be mindful, however, that federalism — another fundamental constitutional principle — recognizes a large measure of “autonomy of provincial governments to develop their societies within their respective spheres of jurisdiction”: *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at para. 58. We must be equally faithful to the spirit and purpose of all of these fundamental constitutional principles.

[6] We therefore cannot, as the appellants ask us to do, allow the pursuit of language rights to trample on areas of clear provincial legislative jurisdiction. Neither can we resolve the tension arising from the interplay of fundamental constitutional principles, as

eux-mêmes estimaient que leurs droits linguistiques avaient été protégés par la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, et non par l’*Adresse de 1867* ou le *Décret de 1870*;

- (v) Les lois fédérales relatives aux nouveaux Territoires du Nord-Ouest de 1875 et 1877 et les débats entourant leur adoption démontrent qu’aucun des participants ne croyait que le bilinguisme législatif avait été garanti en 1870;
- (vi) En 1988, la Cour dans l’arrêt *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234, a conclu à l’inexistence d’un droit constitutionnel au bilinguisme législatif en Saskatchewan, et la position de l’Alberta sur le plan constitutionnel à cet égard ne peut être distinguée de celle de sa voisine. Si les appelants ont raison, la Cour dans *Mercure* avait tort.

[5] Bien entendu, il ne fait aucun doute que la dualité linguistique et les droits linguistiques, en ce qui a trait au français et à l’anglais, sont profondément enracinés dans notre histoire et reflètent les principes fondamentaux que sont le constitutionnalisme et la protection des minorités. Ils appartiennent à l’essence même du Canada. Comme la Cour l’a souvent réitéré, il nous incombe de nous « efforcer particulièrement de rester fidèles à l’esprit et à l’objet des droits linguistiques » (*Mercure*, p. 269, citant *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549, p. 564). Toutefois, la Cour doit également garder à l’esprit que le fédéralisme, un autre principe constitutionnel fondamental, doit reconnaître la large mesure d’« autonomie dont les gouvernements provinciaux disposent pour assurer le développement de leur société dans leurs propres sphères de compétence » (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 58). Nous devons rester également fidèles à l’esprit et à l’objet de tous ces principes constitutionnels fondamentaux.

[6] Par conséquent, nous ne pouvons permettre que la poursuite des droits linguistiques empiète sur une matière de compétence clairement provinciale, comme nous le demandent les appelants. Il nous est également impossible de résoudre la tension générée

the appellants ask us to do, by resorting to broad and uncontroversial generalities, or by infusing vague phrases with improbable meanings. Rather, we must examine the text, context and purpose of our Constitution to see whether there is a constitutional constraint on the power of the province of Alberta to decide in what language or languages it will enact its legislation.

[7] Having done so, our view is that there is no such constraint and that the appeals must be dismissed.

## II. Overview of the Litigation

[8] This dispute had an inauspicious beginning when Gilles Caron and Pierre Boutet were charged with traffic offences under an Alberta law and regulation: s. 34(2) of the *Use of Highway and Rules of the Road Regulation*, Alta. Reg. 304/2002; ss. 160(1) and 115(2)(p) of the *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6. Both claimed the law and regulation were unconstitutional because they were not enacted or published in French, and further that the *Alberta Languages Act* was inoperative to the extent that it abrogates what they claimed was a constitutional obligation on the part of Alberta to enact, print, and publish its laws and regulations in both French and English.

[9] Their challenge was successful at trial (2008 ABPC 232, 95 Alta. L.R. (4th) 307), but was rejected by the summary conviction appeal court (2009 ABQB 745, 23 Alta. L.R. (5th) 321), and by the Court of Appeal (2014 ABCA 71, 92 Alta. L.R. (5th) 306). The main issue now before this Court, as set out in the first constitutional question stated by the Chief Justice, is whether the “*Languages Act* [is] *ultra vires* or inoperative insofar as it abrogates a constitutional duty owed by Alberta to enact, print and publish its laws and regulations in English and in French”.

par l’interaction de principes constitutionnels fondamentaux, comme nous le demandent les appelants, à l’aide de grandes généralités qui ne soulèvent point la controverse ou en attribuant à des phrases vagues un sens improbable. Il nous faut plutôt examiner le texte, le contexte et l’objet de notre Constitution pour déterminer si une limite de nature constitutionnelle restreint le pouvoir de l’Alberta de décider la langue ou les langues dans lesquelles elle édicte ses lois.

[7] Il ressort de cet examen, à notre avis, qu’il n’existe pas de telle limite et qu’il faut rejeter les appels.

## II. Survol du litige

[8] L’affaire avait des débuts peu prometteurs. Gilles Caron et Pierre Boutet ont été accusés d’infractions routières prévues dans une loi et un règlement albertains (par. 34(2) du *Use of Highway and Rules of the Road Regulation*, Alta. Reg. 304/2002; par. 160(1) et al. 115(2)(p) de la *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6). Les deux hommes prétendent que la loi et le règlement sont inconstitutionnels parce qu’ils n’ont été ni édictés ni publiés en français et ils font également valoir que la *Loi linguistique* de l’Alberta est inopérante dans la mesure où elle abroge ce qui constitue à leur avis une obligation constitutionnelle incombant à l’Alberta, à savoir celle d’édicter, d’imprimer et de publier ses lois et règlements en français et en anglais.

[9] Leur contestation a été acceptée par la juridiction de première instance (2008 ABPC 232, 95 Alta. L.R. (4th) 307), mais rejetée par la cour d’appel des poursuites sommaires (2009 ABQB 745, 23 Alta. L.R. (5th) 321) et par la Cour d’appel (2014 ABCA 71, 92 Alta. L.R. (5th) 306). La principale question que la Cour doit trancher, telle qu’elle a été libellée dans la première question constitutionnelle énoncée par la Juge en chef, est de savoir si la « *Loi linguistique* [. . .] est *ultra vires* ou sans effet dans la mesure où elle abroge une obligation constitutionnelle de l’Alberta d’édicter, d’imprimer et de publier ses lois et ses règlements en français et en anglais ».

### III. Historical and Legislative Background

[10] The issues in this case are situated in a complex historical and legislative context. It will be helpful before turning to the legal issues to provide a brief outline of that background.

#### A. *The Initial Confederation and the Plans for Expansion*

[11] On July 1, 1867, the provinces of Canada, Nova Scotia and New Brunswick united to form Canada under constitutional arrangements set out in an Imperial statute now known as the *Constitution Act, 1867*. Linguistic rights were, of course, a key issue in the discussions leading to this union. The *Constitution Act, 1867* explicitly addressed legislative bilingualism in its s. 133, which 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 shall be printed and published in both those Languages.

[12] At that time, the vast territories to the west and northwest of the new Dominion were known as Rupert's Land and the North-Western Territory. They were controlled by the HBC. It operated a fur trade under Royal Charter, and exercised various governmental functions, including a legal system (*Manitoba Metis Federation Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2013 SCC 14, [2013] 1 S.C.R. 623, at paras. 20-23; *Mercure*, at pp. 287-88). As the provincial court judge found, the use of French was a feature of life

### III. Contexte législatif et historique

[10] Les questions dont nous sommes saisis s'inscrivent dans un contexte historique et législatif complexe. Avant d'entreprendre l'examen des questions sur le plan juridique, il serait utile d'en esquisser le contexte.

#### A. *La Confédération initiale et les plans d'expansion*

[11] Le 1<sup>er</sup> juillet 1867, les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick s'unissent pour former le Canada, aux termes d'arrangements constitutionnels énoncés dans une loi impériale que l'on connaît maintenant sous le titre de *Loi constitutionnelle de 1867*. Bien entendu, les droits linguistiques constituent un point important dans les discussions qui mèneront à l'union. La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit expressément le bilinguisme législatif à son art. 133, qui est ainsi rédigé :

**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 de la présente loi, 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 lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

[12] À l'époque, les vastes territoires à l'ouest et au nord-ouest du nouveau Dominion (ou Puissance), appelés Terre de Rupert et Territoire du Nord-Ouest, sont administrés par la Compagnie. Elle y fait la traite de fourrures en vertu d'une charte royale et exerce diverses fonctions gouvernementales, dont celles d'un système juridique (*Manitoba Metis Federation Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2013 CSC 14, [2013] 1 R.C.S. 623, par. 20-23; *Mercure*, p. 287-288). L'usage du français est une réalité

in the territories at that time. The *Constitution Act, 1867* anticipated that these two western territories might eventually become part of the new Dominion of Canada. Section 146 authorized the Queen to admit Rupert's Land and the North-Western Territory into Confederation "on Address from the Houses of the Parliament of Canada" and "on such Terms and Conditions in each Case as are in the Addresses expressed and as the Queen thinks fit to approve". Thus, the procedure for annexation contemplated a formal request from the Canadian Parliament setting out the proposed terms of annexation, which Her Majesty could then approve or not.

[13] The addresses that were ultimately made leading to the annexation of these territories are critical to the appellants' contention that there is an entrenched constitutional right to legislative bilingualism that binds the province of Alberta.

#### B. *The Addresses*

[14] In December 1867, the Parliament of Canada delivered an address to the Queen asking the Imperial Parliament to "unite Rupert's Land and the North-Western Territory with this Dominion" and to grant Canada authority to legislate in respect of the territories (*1867 Address*). As part of the address, Canada promised that, in the event of a transfer, Canada "will be ready to provide that the legal rights of any corporation, company, or individual within the same shall be respected". The appellants attach great weight to the undertaking by Canada in this *1867 Address* to respect the "legal rights" of those in the territories, submitting that when read in their full context, these words gave assurance that there would be legislative bilingualism in the territories and hence in what eventually became the province of Alberta.

[15] Although the English text of the *1867 Address* remains unchanged, the French text has evolved over time. In the initial version published in the *Journaux de la Chambre des communes de la Puissance du Canada*, the phrase "legal rights"

quotidienne dans les territoires à l'époque selon le juge de la cour provinciale. La *Loi constitutionnelle de 1867* envisage la possibilité que ces deux territoires situés à l'ouest entrent dans le nouveau Dominion du Canada. L'article 146 dispose que la Reine peut admettre la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest dans la Confédération « sur la présentation d'adresses de la part des chambres du Parlement du Canada » et « aux termes et conditions, dans chaque cas, qui seront exprimés dans les adresses et que la Reine jugera convenable d'approuver ». Ainsi, la procédure d'annexion prévoit la présentation d'une demande formelle du Parlement canadien énonçant les modalités de l'annexion, qu'il est loisible ou non à Sa Majesté d'approuver.

[13] Les adresses présentées en vue de l'annexion de ces territoires constituent des éléments cruciaux de la prétention des appelants selon laquelle un droit constitutionnel au bilinguisme législatif lie l'Alberta.

#### B. *Les Adresses*

[14] En décembre 1867, le Parlement du Canada présente une adresse à la Reine demandant au Parlement impérial d'« unir la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest à la Puissance du Canada » et d'accorder au Canada le pouvoir de légiférer à l'égard de ces territoires (*l'Adresse de 1867*). Dans l'adresse, le Canada promet que, dans l'éventualité d'un transfert, ses organes « seront prêts à pourvoir à ce que les droits acquis de toute Corporation, Compagnie ou Individu de ces régions soient respectés ». Les appelants accordent une grande valeur à l'engagement pris par le Canada dans *l'Adresse de 1867* selon lequel il respectera les « droits acquis » des personnes dans ces territoires. Ils font valoir que ces mots, pris dans leur contexte global, donnaient l'assurance que le bilinguisme législatif s'appliquerait dans les territoires et, partant, dans ce qui deviendrait par la suite l'Alberta.

[15] Bien que le libellé de la version anglaise de *l'Adresse de 1867* soit demeuré inchangé, celui de la version française a été modifié au fil des ans. Dans la version initiale publiée dans les *Journaux de la Chambre des communes de la Puissance du*

is translated as “*droits acquis*” (vol. I, 1st Sess., 1st Parl., December 12, 1867). But in the text of the *1867 Address* that was eventually annexed as a schedule to the *1870 Order*, the phrase used is “*droits légaux*”. We also note that the French constitutional drafting committee later recommended a third version of the *1867 Address*, which simply used the word “*droits*”. However, Parliament did not adopt this recommendation. In any event, our analysis does not depend upon which version of the French text is used. Whether the French version reads “*droits acquis*” or “*droits légaux*”, our conclusion remains the same.<sup>1</sup>

[16] The Imperial government initially refused Canada’s request set out in the *1867 Address*. It preferred to see a negotiated admission of the territories into Canada. Canada was thus compelled to undertake negotiations with the HBC in order to convince the Imperial government to accede to the transfer.

[17] In the ensuing negotiations, Canada agreed to pay the HBC £300,000 and to allow it to retain some land around its trading posts. In May 1869, the Canadian Parliament adopted a second address, which asked the Queen to annex Rupert’s Land on the conditions agreed to with the HBC and provide for the incorporation of Rupert’s Land into Canada (*1870 Order*, Schedule B (the “*1869 Address*”). As part of the *1869 Address*, Parliament authorized and empowered the Governor in Council “to arrange any details that may be necessary to carry out the terms and conditions of the above agreement”.

[18] Over the course of the subsequent months in 1869 and 1870, the HBC surrendered its charter to the British Crown in preparation for annexation of the territories by Canada.

<sup>1</sup> There is some disagreement as to the constitutional status of the French version of the *1867 Address*. However, in our view, the analysis does not change if one looks to the French version.

*Canada*, le terme « *legal rights* » est traduit par « *droits acquis* » (vol. I, 1<sup>re</sup> sess., 1<sup>re</sup> lég., 12 décembre 1867). Or, dans le texte de l’*Adresse de 1867* qui finira par être annexé au *Décret de 1870*, c’est le terme « *droits légaux* » qui est employé. Signalons également que le comité de rédaction constitutionnelle française recommandera plus tard une troisième version de l’*Adresse de 1867*, dans laquelle figure simplement le mot « *droits* ». Toutefois, le Parlement n’adoptera pas cette recommandation. Quoi qu’il en soit, notre analyse n’est pas tributaire de l’une ou l’autre des versions françaises. Notre conclusion ne change pas, que le texte dise « *droits acquis* » ou « *droits légaux* »<sup>1</sup>.

[16] Le gouvernement impérial commence par refuser la demande du Canada énoncée dans l’*Adresse de 1867*. Il préfère une admission négociée des territoires dans le Canada. Le Canada se trouve donc contraint d’entreprendre des négociations avec la Compagnie pour convaincre le gouvernement impérial d’accéder au transfert.

[17] Dans le cadre des négociations, le Canada accepte de verser 300 000 £ à la Compagnie et de lui permettre de conserver des terres à proximité de ses postes de traite. En mai 1869, le Parlement canadien adopte une seconde adresse, dans laquelle il demande à la Reine la permission d’annexer la Terre de Rupert aux conditions approuvées par la Compagnie et de prévoir l’entrée de ce territoire dans le Canada (*Décret de 1870*, cédula B (l’« *Adresse de 1869* »)). Dans l’*Adresse de 1869*, le Parlement autorise le gouverneur en conseil « à régler tous les détails qui seront nécessaires pour la mise à exécution de la convention ci-dessus ».

[18] Au cours des mois suivants, en 1869 et en 1870, la Compagnie remet sa charte à la Couronne britannique en vue de l’annexion des territoires par le Canada.

<sup>1</sup> Le statut constitutionnel de la version française de l’*Adresse de 1867* ne fait pas l’unanimité. Or, à notre avis, notre raisonnement ne change pas, que l’on examine la version anglaise ou la version française de ce texte.

### C. *Opposition to Annexation*

[19] The prospect of annexation led to unrest in the territories, particularly in the major population centre of the Red River Settlement. In November 1869, a group of inhabitants blocked the entry of Canada's proposed Lieutenant Governor of the new territory. Shortly thereafter, a group of Métis inhabitants, including Louis Riel, seized control of Upper Fort Garry in the Red River Settlement. Riel summoned representatives of the English- and French-speaking parishes. These representatives and others subsequently formed a provisional government.

[20] In the months that followed, the representatives issued a number of demands that Canada would have to satisfy before they would accept Canadian control. These demands took the form of "Lists of Rights": one produced in December 1869, another in February 1870, and another in March 1870.

[21] Among the items listed was the demand that "the English and French languages be common in the Legislature and Courts, and that all public documents and Acts of the Legislature be published in both languages" (second List of Rights, art. 12, reproduced in *Sessional Papers*, vol. V, 3rd Sess., 1st Parl., 1870, No. 12, app., at p. 11; see also Prov. Ct. reasons, at paras. 208-12; Queen's Bench reasons, at paras. 65-83; W. L. Morton, *Manitoba: The Birth of a Province* (1965), at pp. 242-50). This demand reflected the practice of the time in the territories. The representatives also demanded that both Rupert's Land and the North-Western Territory should enter Canada as a province named Assiniboia, that the bargain with the HBC over annexation should be annulled, and that all future public infrastructure should be at the cost of the federal government (third List of Rights, Archives of Manitoba, Red River Disturbance collection, SIS 4/B/10).

[22] Canada treated these activities as acts of rebellion. The Governor General issued the 1869

### C. *Opposition à l'annexion*

[19] La perspective d'une annexion entraîne des troubles dans les territoires, tout particulièrement dans la Colonie de la Rivière-Rouge, une importante agglomération. En novembre 1869, un groupe d'habitants interdit l'entrée au lieutenant-gouverneur proposé par le Canada pour le nouveau territoire. Peu après, un groupe de Métis dont fait partie Louis Riel prend Upper Fort Garry dans la Colonie de la Rivière-Rouge. Riel convoque des représentants des paroisses anglophones et francophones. Ces représentants forment ensuite avec d'autres un gouvernement provisoire.

[20] Au cours des mois qui suivent, les représentants énoncent certaines revendications auxquelles le Canada doit accéder pour faire accepter sa prise de contrôle. Ces demandes sont exprimées sous forme de « Listes des droits » (ou « Déclarations des droits ») : une première est produite en décembre 1869, une deuxième, en février 1870 et une troisième, en mars 1870.

[21] Au nombre des exigences énumérées figure celle-ci : « L'usage des langues anglaise et française sera facultatif dans la législature et les cours de justice, et tous les documents publics et les actes de la législature seront publiés dans les deux langues » (deuxième Déclaration des droits, art. 12, reproduite dans les *Documents de la session*, vol. V, 3<sup>e</sup> sess., 1<sup>re</sup> lég., 1870, n<sup>o</sup> 12, ann., p. 12; voir aussi les motifs de la C. prov., par. 208-212; motifs de la Cour du Banc de la Reine, par. 65-83; W. L. Morton, *Manitoba : The Birth of a Province* (1965), p. 242-250). Cette revendication traduit l'usage qui a cours à l'époque dans les territoires. Les représentants exigent également que la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest entrent dans le Canada à titre de province, la province de l'Assiniboine; que l'entente conclue avec la Compagnie en vue de l'annexion soit annulée et que tous les travaux publics à construire le soient aux frais du gouvernement du Canada (troisième Liste des droits, Archives du Manitoba, Red River Disturbance collection, SIS 4/B/11).

[22] Le Canada assimile ces activités à des actes de rébellion. Le 6 décembre 1869, le gouverneur

*Royal Proclamation* on December 6, 1869 (“1869 Proclamation”), referring to the “sorrow and displeasure with which the Queen views the unreasonable and lawless proceedings which have occurred” (reproduced in *Sessional Papers*, No. 12, at pp. 43-44). It assured the residents that

on the union with Canada all your civil and religious rights and privileges will be respected, your properties secured to you, and that your Country will be governed, as in the past, under British laws, and in the spirit of British justice. [Emphasis added.]

The appellants also rely on the emphasized words as being evidence of a guarantee of legislative bilingualism.

D. *The Creation of the New Province of Manitoba and the New North-Western Territory in 1870*

[23] As this Court explained in *Manitoba Metis*, the Canadian government subsequently adopted “a conciliatory course” (para. 28). Canadian representative Donald Smith met with Riel and members of the provisional government in early 1870 to discuss their concerns. While Smith noted that final authority rested with Parliament, he assured the representatives that he would communicate their demands to Ottawa (Court of Appeal reasons, at para. 130; *The New Nation*, February 11, 1870).<sup>2</sup> Canada subsequently invited a delegation to Ottawa to present the demands of the settlers. Three delegates from the provisional government travelled to Ottawa in April 1870 to negotiate: Father Ritchot, a priest; Judge Black, a judge; and Alfred Scott, a local businessman. They met and negotiated with Prime Minister John A. Macdonald and the Minister of Militia and Defence, George-Étienne Cartier. There is little evidence regarding the substance of these negotiations.

<sup>2</sup> Riel was left unsatisfied with Smith’s representations on the part of the Canadian government, stating to Smith: “You are embarrassed. I see you are a gentleman and do not wish to press you. I see that the Canadian Government has not given you all the confidence which they ought to have put in your hands. At the same time we will hear your opinion, although we are satisfied you cannot grant us, nor guarantee us anything by the nature of your commission” (*The New Nation*, February 11, 1870, at p. 4).

général signe la *Proclamation royale* de 1869 (la « *Proclamation de 1869* ») qui fait état « du chagrin et du déplaisir avec lesquels la Reine regarde les actes déraisonnables et illégaux qui ont eu lieu » (reproduite dans les *Documents de la session*, n° 12, p. 45-46). Aux termes de la *Proclamation*, les résidents sont assurés des éléments suivants :

... sous l’union avec le Canada, tous vos droits et privilèges civils et religieux seront respectés, vos propriétés vous seront garanties, et que votre pays sera gouverné, comme par le passé, d’après les lois anglaises et dans l’esprit de la justice britannique. [Nous soulignons.]

Les appelants invoquent également les mots soulignés et font valoir qu’ils démontrent l’existence d’une garantie quant au bilinguisme législatif.

D. *La création de la nouvelle province du Manitoba et le nouveau Territoire du Nord-Ouest en 1870*

[23] Comme la Cour l’explique dans l’arrêt *Manitoba Metis*, le gouvernement canadien décide « de se montrer conciliant » (par. 28). Le représentant canadien Donald Smith rencontre Riel et les membres du gouvernement provisoire au début de 1870 pour discuter de leurs préoccupations. Tout en rappelant que c’est le Parlement qui a le dernier mot, Smith promet aux représentants de faire part de leurs revendications à Ottawa (motifs de la Cour d’appel, par. 130; *The New Nation*, 11 février 1870)<sup>2</sup>. Le Canada invite ensuite à Ottawa une délégation qui y présentera les demandes des colons. Trois délégués du gouvernement provisoire se rendent à Ottawa en avril 1870 pour négocier : le père Ritchot, un prêtre, le juge Black et Alfred Scott, un homme d’affaires de la région. Ils négocient avec le premier ministre, John A. Macdonald, et le ministre de la Milice et de la Défense, George-Étienne Cartier. Il existe peu de renseignements sur la teneur de ces négociations.

<sup>2</sup> Insatisfait des réponses que le gouvernement canadien lui communique par la bouche de Smith, Riel déclare à celui-ci : [TRADUCTION] « Vous êtes mal à l’aise. Je vois que vous êtes un homme d’honneur et je ne veux pas insister indûment. Je constate que le gouvernement canadien ne vous a pas accordé toute la confiance qu’il aurait dû vous donner. Cela étant, nous allons écouter votre opinion, bien que nous soyons conscients que vous ne pouvez nous accorder, ni nous garantir, quoi que ce soit de par la nature même de votre mandat » (*The New Nation*, 11 février 1870, p. 4).

However, the representatives were ultimately unsuccessful in securing agreement that the entire territories would enter Canada as a province. Instead, a compromise was reached whereby only a small portion of the territories — the new province of Manitoba — would join the Dominion as a province, and the rest of the territories would be annexed to Canada as a new territory under Parliament's jurisdiction.

[24] As agreed, Parliament passed the *Manitoba Act, 1870* in May 1870, which created the province of Manitoba out of part of the territories; this included the Red River Settlement within its boundaries. In June 1870, the Queen in Council issued the *1870 Order*, which ordered the admission of Rupert's Land and the North-Western Territory into Canada as a territory on the terms and conditions set forth in the addresses made by Canada. The *1867 Address* and the *1869 Address* were attached as schedules to the *1870 Order*. The *1870 Order*, with its schedules, was subsequently included in the schedule to the *Constitution Act, 1982*.

[25] Thus, the result of the annexation process was the creation of one province, Manitoba, with the remaining annexed territory comprising the North-Western Territory (later known as the North-west Territories). In 1869, in anticipation of these annexations, Canada had enacted the *Temporary Government of Rupert's Land Act, 1869*, S.C. 1869, c. 3. Following the passage of the *Manitoba Act, 1870*, the remainder of the annexed lands outside the new province continued to be governed under this interim scheme. Parliament subsequently enacted *The North-West Territories Act, 1875*, S.C. 1875, c. 49, which established a legislative assembly and a court of civil and criminal jurisdiction in the North-West Territories.

[26] It was out of the North-West Territories that the provinces of Alberta and Saskatchewan would be created in 1905: *Alberta Act*, S.C. 1905, c. 3; *Saskatchewan Act*, S.C. 1905, c. 42.

Toutefois, les représentants ne réussissent pas à obtenir que les territoires en entier entrent dans le Canada comme une seule province. Ils parviennent néanmoins à un compromis, selon lequel seule une petite partie des territoires — la nouvelle province du Manitoba — entrera dans le Dominion à titre de province, tandis que le reste des territoires sera annexé au Canada à titre de nouveau territoire et relèvera du Parlement.

[24] Comme convenu, le Parlement adopte la *Loi de 1870 sur le Manitoba* en mai 1870, qui a pour effet de créer la province du Manitoba à partir d'une partie de ces territoires, dont la Colonie de la Rivière-Rouge. En juin 1870, la Reine en conseil prend le *Décret de 1870*, qui ordonne l'admission de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest dans le Canada à titre de territoire aux termes et conditions énoncés dans les Adresses présentées par le Canada. Les *Adresses* de 1867 et de 1869 sont annexées au *Décret de 1870*, qui sera inscrit, avec ses annexes, à l'annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[25] Par conséquent, il résulte de l'annexion la création d'une province, le Manitoba, et l'admission dans le Canada du reste du territoire du Nord-Ouest (plus tard appelé Territoires du Nord-Ouest). En 1869, en prévision du transfert des territoires, le Canada adopte une loi intitulée *Gouvernement provisoire de la Terre de Rupert, 1869*, S.C. 1869, c. 3. Après l'adoption de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, les autres terres annexées non comprises dans la nouvelle province continueront d'être gouvernées selon ce régime provisoire. Le Parlement adopte par la suite l'*Acte des Territoires du Nord-Ouest, 1875*, S.C. 1875, c. 49, qui établit une assemblée législative et une cour de juridiction civile et criminelle dans ce territoire.

[26] Les provinces d'Alberta et de la Saskatchewan sont détachées des Territoires du Nord-Ouest en 1905 (*Loi sur l'Alberta*, S.C. 1905, c. 3; *Loi sur la Saskatchewan*, S.C. 1905, c. 42).

IV. AnalysisA. *Overview of the Position of the Parties*

[27] The appellants contend that there is a constitutional right to legislative bilingualism in Alberta. The origin of this right, they argue, is an historic agreement reached between the Canadian government and the inhabitants of Rupert's Land and the North-Western Territory that cleared the way for the transfer of the territories to Canada.

[28] The appellants' main argument is that the right to legislative bilingualism was entrenched by the *1870 Order* in which the Canadian Parliament assured the Queen that Canada would respect the "legal rights" of the population of Rupert's Land and the North-Western Territory upon transfer to Canada. This assurance is found in the *1867 Address*, which is attached as a schedule to the *1870 Order*. The relevant passage reads as follows:

That in the event of your Majesty's Government agreeing to transfer to Canada the jurisdiction and control over the said region, the Government and Parliament of Canada will be ready to provide that the legal rights of any corporation, company, or individual within the same shall be respected, and placed under the protection of Courts of competent jurisdiction. [Emphasis added.]

[29] In this Court, the appellants rely in particular on the French version of the *1867 Address*, in which "legal rights" is translated as "*droits acquis*" / "*droits légaux*".

[30] The appellants argue that in the context of the unrest in the Red River Settlement, the Lists of Rights, and the negotiations with the inhabitants of the territories, the promise to respect "legal rights" or "*droits acquis*" / "*droits légaux*" constitutionalized an historic compromise to protect legislative bilingualism in the entirety of the territories transferred to Canada in 1870 — which includes the modern-day province of Alberta. According to the appellants, this constitutional guarantee prevents the Province from legislating in a manner that would

IV. AnalyseA. *Survol de la thèse des parties*

[27] Les appelants prétendent qu'il existe un droit constitutionnel au bilinguisme législatif en Alberta. Ce droit émane, selon eux, d'une entente historique intervenue entre le gouvernement canadien et les habitants de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest, entente qui a permis le transfert de ces territoires au Canada.

[28] Les appelants soutiennent essentiellement que le droit au bilinguisme législatif a été constitutionnalisé par le truchement du *Décret de 1870*, par lequel le Parlement canadien a donné à la Reine l'assurance que le Canada respecterait les « droits acquis » de la population de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest après le transfert de ces derniers dans le giron canadien. Cette assurance est énoncée dans l'*Adresse de 1867* — qui sera plus tard annexée au *Décret de 1870* — et dont voici le passage pertinent :

Que dans le cas où le Gouvernement de Votre Majesté consentirait à donner juridiction et contrôle au *Canada* sur ces régions, le Gouvernement et le Parlement du *Canada* seront prêts à pourvoir à ce que les droits acquis de toute Corporation, Compagnie ou Individu de ces régions soient respectés et placés sous la protection de Cours de Justice de juridiction compétente . . . [Nous soulignons.]

[29] Les appelants invoquent devant notre Cour tout particulièrement les versions françaises de l'*Adresse de 1867*, dans lesquelles l'expression « *legal rights* » est rendue soit par « droits acquis » soit par « droits légaux ».

[30] Les appelants font valoir que, dans le contexte des troubles dans la Colonie de la Rivière-Rouge, des Listes des droits et des négociations avec les habitants des territoires, la promesse de respecter les « droits acquis » ou « droits légaux » (« *legal rights* ») a eu pour effet de constitutionnaliser un compromis historique visant à protéger le bilinguisme législatif dans l'ensemble des territoires transférés au Canada en 1870, lesquels comprenaient l'actuelle province d'Alberta. Selon eux, cette garantie constitutionnelle empêche la Province

undermine legislative bilingualism, an area otherwise within its exclusive competence.

[31] The appellants also rely on events following the transfer of the territories to support their argument. They see evidence that the *1870 Order* entrenched an obligation of bilingual governance throughout the entire annexed territories because (1) there was, in effect, bilingual administration of the North-Western Territory beginning in 1870; and (2) Parliament had to legislate in French and English with regard to the territories under its jurisdiction in accordance with s. 133 of the *Constitution Act, 1867*. To the appellants, this shows that the inhabitants of the territories were successful in obtaining entrenched bilingual governance throughout the entire annexed lands.

[32] The appellant Mr. Caron also argues that the Governor General of Canada promised to guarantee legislative bilingualism in the transferred territories because he assured the population in the *1869 Proclamation* that “on the union with Canada all your civil and religious rights and privileges will be respected”. This promise, once again, would be entrenched by the *1870 Order* because the latter empowers the Governor in Council to “arrange any details” necessary to carry out the annexation process. In Mr. Caron’s view, the promise embodied in the *1869 Proclamation* would therefore be a “detail” that was necessary to arrange.

[33] The respondent maintains that there is no such guarantee in the *1870 Order* or anywhere else. The documents relied upon by the appellants stand in stark contrast to the *Manitoba Act, 1870*, with its specific guarantee of language rights, and other documents of the time. Accordingly, there was no corresponding constitutional obligation that could have bound Alberta from the time of its creation.

[34] As we see it, there are many fundamental flaws in the appellants’ position. We will outline why we think so after turning briefly to the governing interpretative principles.

de légiférer de manière à miner le bilinguisme législatif, matière qui relève par ailleurs de sa sphère de compétence exclusive.

[31] Au soutien de leur thèse, les appelants invoquent également des événements survenus après le transfert des territoires. Selon eux, les faits suivants prouvent que le *Décret de 1870* a constitutionnalisé une obligation d’administration bilingue dans l’ensemble des territoires annexés : (1) le Territoire du Nord-Ouest était effectivement administré dans les deux langues depuis 1870; (2) conformément à l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement devait légiférer en français et en anglais à l’égard des territoires relevant de sa compétence. De l’avis des appelants, ces faits montrent que les habitants des territoires ont réussi à obtenir la garantie d’administration bilingue pour l’ensemble des terres annexées.

[32] M. Caron fait également valoir que le gouverneur général du Canada aurait promis de garantir le bilinguisme législatif dans les territoires transférés, par sa promesse à la population, énoncée dans la *Proclamation de 1869*, selon laquelle « sous l’union avec le Canada, tous vos droits et privilèges civils et religieux seront respectés ». Cette promesse serait également consacrée par le *Décret de 1870*, car ce dernier habilitait le gouverneur en conseil à « régler tous détails » nécessaires à l’annexion. Selon M. Caron, la promesse inscrite dans la *Proclamation de 1869* constituait donc un de ces « détails » à régler.

[33] L’intimée soutient qu’il n’existe aucune garantie de la sorte, ni dans le *Décret de 1870*, ni ailleurs. Les documents que les appelants invoquent contrastent nettement avec la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, laquelle comporte une garantie expresse relative aux droits linguistiques, et d’autres documents datant de cette époque. Selon elle, il n’existe donc aucune obligation constitutionnelle semblable qui aurait lié l’Alberta depuis sa création.

[34] À notre avis, la thèse des appelants comporte des lacunes fondamentales. Nous expliquons pourquoi après une courte analyse des principes directeurs d’interprétation.

### B. *Guiding Principles of Interpretation*

[35] Constitutional documents should be interpreted in a large and liberal manner: see *Reference re Same-Sex Marriage*, 2004 SCC 79, [2004] 3 S.C.R. 698, at para. 23. Moreover, important guiding principles apply in relation to language rights and the protection of minorities. Language rights must be interpreted purposively and remedially, “in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada”: *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, at para. 25, citing *Reference re Public Schools Act (Man.)*, s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839, at p. 850; *Reference re Secession of Quebec*. When looking at historical rights involving minorities, we must be mindful that, even at the time of Confederation, the protection of minority rights was “an essential consideration in the design of our constitutional structure”: *Reference re Secession of Quebec*, at para. 81, citing *Reference re Authority of Parliament in relation to the Upper House*, [1980] 1 S.C.R. 54, at p. 71.

[36] These important principles, however, do not undermine the primacy of the written text of the Constitution: *Reference re Secession of Quebec*, at para. 53. The Constitution, the Court has emphasized, “should not be regarded as an empty vessel to be filled with whatever meaning we might wish from time to time”: *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, at p. 394; see also *British Columbia (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 S.C.R. 41 (“*Vancouver Island Railway (Re)*”); P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at p. 15-50.

[37] As Iacobucci J. observed in *Vancouver Island Railway (Re)*: “Although constitutional terms must be capable of growth, constitutional interpretation must nonetheless begin with the language of the constitutional law or provision in question” (p. 88). More recently, this Court in *R. v. Blais*, 2003 SCC 44, [2003] 2 S.C.R. 236, cautioned that courts are

### B. *Principes directeurs d’interprétation*

[35] Il convient de donner une interprétation large et libérale aux documents constitutionnels (voir le *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79, [2004] 3 R.C.S. 698, par. 23). De plus, d’importants principes directeurs s’appliquent à l’égard des droits linguistiques et de la protection des minorités. Les droits linguistiques doivent recevoir une interprétation téléologique qui apporte une solution de droit, « de façon compatible avec le maintien et l’épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada » (*R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, par. 25, citant le *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839, p. 850; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*). Lorsqu’on examine les droits historiques concernant les minorités, il faut se rappeler que, même à l’époque de la Confédération, la protection des droits des minorités était considérée comme « un facteur essentiel dans l’élaboration de notre structure constitutionnelle » (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, par. 81, citant le *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54, p. 71).

[36] Cependant, si importants soient-ils, ces principes ne peuvent avoir préséance sur le texte écrit de la Constitution (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, par. 53). Comme l’explique la Cour, la Constitution « ne saurait être considérée comme un simple contenant, à même de recevoir n’importe quelle interprétation qu’on pourrait vouloir lui donner » (*Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 394; voir aussi *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 R.C.S. 41 (« *Chemin de fer de l’Île de Vancouver (Re)* »); P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5<sup>e</sup> éd. suppl.), p. 15-50).

[37] Comme le fait remarquer le juge Iacobucci dans l’arrêt *Chemin de fer de l’Île de Vancouver (Re)* : « Bien que les dispositions constitutionnelles doivent être susceptibles d’évoluer, l’interprétation en la matière doit néanmoins commencer par l’examen du texte de la loi ou de la disposition constitutionnelle en cause » (p. 88). Plus récemment, dans

“not free to invent new obligations foreign to the original purpose of the provision”; rather, “[t]he analysis must be anchored in the historical context of the provision” (para. 40).

[38] Thus, we must assess the appellants’ arguments by looking at the ordinary meaning of the language used in each document, the historical context, and the philosophy or objectives lying behind the words and guarantees. We cannot simply resort to the historical evidence of the desires and demands of those negotiating the entry of the territories, and presume that those demands were fully granted. It is obvious that they were not. The Court must generously interpret constitutional linguistic rights, not create them.

### C. *Analysis of the Appellants’ Submissions*

[39] For many reasons, we reject the appellants’ submission that the guarantee of legal rights in the *1867 Address* created a constitutional right to legislative bilingualism.

- (1) Never in Canada’s Constitutional History Have the Words “Legal Rights” Been Understood to Confer Linguistic Rights — Contemporaneous Guarantees of Language Rights Were Explicit and Clear

[40] As our brief historical overview shows, linguistic rights have always been dealt with expressly from the beginning of our constitutional history. Language rights were dealt with explicitly in s. 133 of the *Constitution Act, 1867* and in the *Manitoba Act, 1870* in very similar and very clear terms. The total absence of similar wording in the contemporaneous *1870 Order* counts heavily against the appellants’ contention that the terms “legal rights” or “*droits acquis*” / “*droits légaux*” in the *1867 Address*

l’arrêt *R. c. Blais*, 2003 CSC 44, [2003] 2 R.C.S. 236, notre Cour précise que les tribunaux n’ont pas « carte blanche pour inventer de nouvelles obligations sans rapport avec l’objectif original de la disposition en litige »; « [l]’analyse » doit plutôt « être ancrée dans le contexte historique de la disposition » (par. 40).

[38] Par conséquent, il faut évaluer les arguments des appelants en examinant le sens ordinaire des mots employés dans chaque document, le contexte historique ainsi que la philosophie ou les objectifs qui sont à la base des termes et des garanties. Nous ne pouvons nous contenter de recourir aux documents historiques faisant état des souhaits et des revendications de ceux qui ont négocié l’entrée des territoires dans la Confédération et présumer qu’il avait été accédé entièrement à ces revendications. De toute évidence, ce n’est pas le cas. La Cour doit donner une interprétation généreuse aux droits linguistiques constitutionnels; elle ne doit pas en créer de nouveaux.

### C. *Analyse des arguments des appelants*

[39] Pour plusieurs raisons, nous rejetons l’argument des appelants selon lequel la garantie quant aux droits acquis figurant dans l’*Adresse de 1867* a eu pour effet de créer un droit constitutionnel au bilinguisme législatif.

- (1) Dans l’histoire constitutionnelle du Canada, jamais les mots « droits acquis » ou « droits légaux » n’ont servi à conférer des droits linguistiques — les garanties en matière de droits linguistiques étaient claires et explicites à l’époque

[40] Comme le démontre notre bref historique, les droits linguistiques ont toujours été conférés de manière expresse, et ce dès le début de notre histoire constitutionnelle. L’article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi de 1870 sur le Manitoba* traitent expressément des droits linguistiques au moyen de dispositions très similaires et on ne peut plus claires. L’absence totale d’un libellé similaire dans le *Décret de 1870*, adopté à la même époque, affaiblit sérieusement l’argument

(attached to that order) should be understood to include language rights.

[41] The year 1867 saw both the Confederation of Canada and the adoption by Parliament of the *1867 Address*. As our colleagues note, the negotiations surrounding Confederation turned in no small part on the issue of language rights. When these rights were addressed in the *Constitution Act, 1867*, they were addressed explicitly, not by means of implied inclusion in a general term such as “legal rights”.

[42] Subsequently, the *Manitoba Act, 1870* and the *1870 Order* formed a comprehensive political arrangement regarding annexation. Section 23 of the *Manitoba Act, 1870* expressly provided for legislative bilingualism in terms very similar to those found in s. 133 of the *Constitution Act, 1867*:

**23.** [English and French languages to be used] 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.

[43] The *Constitution Act, 1871* (U.K.), 34 & 35 Vict., c. 28, an Imperial statute, confirmed the *Manitoba Act, 1870* and provided that the Canadian Parliament could not amend it: s. 6. In contrast, there is no similar express reference to legislative bilingualism in the *1870 Order* or the *1867 Address* annexed to it.

des appelants selon lequel les expressions « droits acquis » ou « droits légaux » (« *legal rights* ») qui figurent dans l'*Adresse de 1867*, annexée au *Décret*, devraient être interprétées de façon à englober les droits linguistiques.

[41] L'année 1867 voit à la fois la signature de la Confédération du Canada et l'adoption, par le Parlement, de l'*Adresse de 1867*. Comme nos collègues le signalent, les négociations entourant la Confédération portaient dans une mesure non négligeable sur la question des droits linguistiques. Or, lorsque le législateur a conféré des droits linguistiques dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, il l'a fait de façon explicite, et non en les incorporant par un renvoi implicite à des termes génériques comme « droits acquis » ou « droits légaux ».

[42] Quelques années plus tard, la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et le *Décret de 1870* forment ensemble une entente politique globale portant sur les modalités de l'annexion. L'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* prévoit expressément le bilinguisme législatif en termes très semblables à ceux de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

**23.** [Usage des langues française et anglaise] 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 lois de la législature seront imprimées et publiées dans ces deux langues.

[43] La *Loi constitutionnelle de 1871* (R.-U.), 34 & 35 Vict., c. 28, une loi impériale, confirme la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et précise que le Parlement canadien n'est pas habilité à modifier cette dernière (art. 6). En revanche, il n'y a aucun renvoi exprès au bilinguisme législatif dans le *Décret de 1870* ou dans l'*Adresse de 1867* qui y est annexée.

[44] When Manitoba tried to amend s. 23 to provide for English language only legislation, the amendment was ruled unconstitutional by Manitoba courts in 1892, 1909, and 1976, and by this Court in 1979 in *Attorney General of Manitoba v. Forest*, [1979] 2 S.C.R. 1032 (see *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, at pp. 732-33). The Court held that the province's legislative authority to amend the provincial constitution did not extend to giving it the authority to amend the guarantee of language rights in s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*.

[45] In *Forest*, the Court held that s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* was modelled after s. 133 of the *Constitution Act, 1867*, which provides for (among other things) legislative bilingualism in the Parliament of Canada and the Quebec legislature. This Court also drew upon the similarity between these provisions in *Reference re Manitoba Language Rights*:

... the drafters of the *Constitution Act, 1867* ... intended s. 133's language guarantees to be just that — guarantees. And the use by Parliament only three years later of nearly identical language in s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* is strong evidence of a similar intendment with regard to the language provisions of that Act. [Emphasis deleted; p. 739.]

[46] The relevant time period of these provisions — 1867 to 1870 — coincides with the events and instruments on which the appellants rely. Given this contemporaneity, the express and mandatory language respecting legislative bilingualism used by the Imperial Parliament in s. 133 in the *Constitution Act, 1867* and by the Parliament of Canada in the *Manitoba Act, 1870* stands in marked contrast to the complex web of instruments, vague phrases, political pronouncements and historical context on which the appellants' claims depend.

[47] Had the intent been to accord constitutional protection to language rights in the annexed territories outside Manitoba, wording similar to s. 23

[44] Lorsque le Manitoba tente de modifier l'art. 23 en vue de lui permettre d'adopter ses lois en anglais seulement, la modification est jugée inconstitutionnelle par les tribunaux de la province en 1892, 1909 et 1976 et finalement par notre Cour en 1979 dans l'affaire *Procureur général du Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032 (voir *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, p. 732-733). La Cour conclut que le pouvoir législatif de la province qui l'habilite à modifier la constitution de la province ne lui permet pas de modifier la garantie relative aux droits linguistiques prévue à l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*.

[45] Dans l'arrêt *Forest*, la Cour estime que l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* a pour modèle l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit entre autres le bilinguisme législatif au Parlement du Canada et à la législature de Québec. La Cour, dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, souligne également les similitudes entre ces dispositions :

... les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* [...] voulaient que les garanties linguistiques de l'art. 133 soient exactement cela, des garanties. Et l'emploi par le Parlement, seulement trois ans plus tard, d'un langage presque identique dans l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* établit clairement une intention semblable à l'égard des dispositions en matière linguistique contenues dans cette loi. [Italique omis; p. 739.]

[46] La période pertinente à laquelle correspond l'adoption de ces dispositions — entre 1867 et 1870 — coïncide avec celle des événements et des instruments invoqués par les appelants. Vu cette contemporanéité, le libellé exprès et impératif des dispositions prévoyant le bilinguisme législatif employé par le Parlement impérial à l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et par le Parlement du Canada dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* tranche nettement sur l'amalgame complexe fait d'instruments, de phrases vagues, de déclarations politiques et de contexte historique sur lequel repose la thèse des appelants.

[47] Si l'on avait voulu accorder une protection constitutionnelle aux droits linguistiques dans les territoires annexés situés à l'extérieur du Manitoba,

of the *Manitoba Act, 1870* would have been used in the *1870 Order*. But there is no similarity between, on the one hand, the specific guarantees of language rights in s. 133 and s. 23 and, on the other, the general reference to “legal rights” or “*droits acquis*” / “*droits légaux*” found in the schedule to the *1870 Order*.

[48] In sum, contemporaneous guarantees of language rights were explicit and clear: legislative bilingualism was provided for expressly in the *Constitution Act, 1867* and the *Manitoba Act, 1870*. And, as we shall see, the subject of legislative bilingualism was addressed — explicitly — in the amendments to *The North-West Territories Act* in 1877 and 1891 (*The North-West Territories Act, 1877*, S.C. 1877, c. 7; *An Act to amend the Acts respecting the North-West Territories*, S.C. 1891, c. 22). Never in Canada’s constitutional history have the words “legal rights” been understood to confer linguistic rights. These facts considerably undermine the appellants’ position.

[49] But it is not just the documents themselves that belie the appellants’ claim. The context surrounding the creation of these documents further illuminates the point that “legal rights” are and always have been distinct from language rights. Let us turn to that context.

(2) The Representatives of the Territories Never Considered That the Promise to Respect “Legal Rights” Referred to Linguistic Rights

[50] The political leaders in the territories treated language-related demands as distinct from the protection of other, more general or proprietary, rights.

[51] For example, the second List of Rights produced in February 1870 included specific language claims at arts. 12 and 13:

on aurait employé dans le *Décret de 1870* un texte semblable à celui de l’art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Or, il n’existe aucune similitude entre, d’une part, les garanties expresses relatives aux droits linguistiques qui sont énoncées aux art. 133 et 23 et, d’autre part, la mention générale quant à des « droits acquis » ou « droits légaux » (« *legal rights* ») dans l’annexe du *Décret de 1870*.

[48] Bref, les garanties relatives aux droits linguistiques conférées à la même époque étaient rédigées en termes exprès et clairs : le bilinguisme législatif est expressément prévu dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. En outre, comme nous le verrons, cette matière est traitée dans les modifications apportées à l’*Acte des Territoires du Nord-Ouest*, en 1877 et en 1891 (l’*Acte des Territoires du Nord-Ouest, 1877*, S.C. 1877, c. 7; l’*Acte modifiant les actes concernant les territoires du Nord-Ouest*, S.C. 1891, c. 22), et ce en termes exprès. Jamais dans l’histoire constitutionnelle du Canada les termes « droits acquis » ou « droits légaux » n’ont servi à conférer des droits linguistiques. Ces faits affaiblissent considérablement la thèse des appelants.

[49] Toutefois, la prétention des appelants n’est pas seulement contredite par les documents mêmes. Le contexte entourant leur création jette aussi une lumière sur le sujet et nous permet de conclure que les « droits acquis » ou « droits légaux » sont distincts des droits linguistiques et l’ont toujours été. Examinons ce contexte.

(2) Les représentants des territoires n’ont jamais cru que la promesse quant au respect des « droits acquis » ou « droits légaux » visait les droits linguistiques

[50] Les dirigeants politiques des territoires ont traité les revendications linguistiques à part des demandes qui concernaient la protection d’autres droits, comme les droits de propriété ou des droits plus généraux.

[51] Ainsi, la deuxième Déclaration des droits, qui date de février 1870, comporte des revendications linguistiques expresses à ses art. 12 et 13 :

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

13. That the Judge of the Supreme Court speak the French and English languages.

By contrast, art. 16 in the same List of Rights contained an independent claim related to other, more general rights:

16. That all properties, rights and privileges, as hitherto enjoyed by us, be respected . . . .

The words “rights and privileges” are similar to those used in the *1867 Address* (and the *1869 Proclamation*).

[52] In short, the Lists of Rights demonstrate that political leaders in the territories themselves expressly provided for language rights when they were meant to be protected and those rights were differentiated from other, more general, rights.

(3) Parliamentary Debates Show That the Promise to Respect Legal Rights in the 1867 Address Did Not Refer to Linguistic Rights

[53] The parliamentary debates related to the adoption of the *1867 Address* show that language rights were not subsumed under the term “legal rights” or “*droits acquis*” / “*droits légaux*”. As the provincial court judge found, the parliamentary debates about the part of the text including “legal rights” concerned whether the HBC had a legal right to the territory: para. 499. It is clear from the debates that Parliament understood “legal rights” in this context as describing the proprietary rights over the territory and other rights flowing from it (such as the exclusive right to trade granted to the HBC under the Royal Charter). These were rights that could be valued, and on which an agreement could be reached.

[54] A major point of disagreement throughout the debate focused on the parliamentary grant of power

12. L’usage des langues anglaise et française sera facultatif dans la législature et les cours de justice, et tous les documents publics et les actes de la législature seront publiés dans les deux langues.

13. Le juge de la cour Suprême devra parler les langues anglaise et française.

En revanche, l’art. 16 énonce une revendication indépendante liée à d’autres droits plus généraux :

16. Toutes propriétés, tous droits et privilèges dont nous avons joui jusqu’à ce jour, seront respectés . . . .

Les mots « droits et privilèges » sont semblables à ceux employés dans l’*Adresse de 1867* (et dans la *Proclamation de 1869*).

[52] Bref, les Listes des droits démontrent que les dirigeants politiques des territoires avaient eux-mêmes prévu expressément les droits linguistiques lorsque leur protection était voulue et avaient établi une distinction entre ces droits et d’autres droits plus généraux.

(3) Les débats parlementaires démontrent que la promesse quant au respect des droits acquis qui figure dans l’Adresse de 1867 ne renvoie pas aux droits linguistiques

[53] Les débats parlementaires ayant précédé l’adoption de l’*Adresse de 1867* laissent également entendre que les droits linguistiques ne sont pas visés par les termes « droits acquis » ou « droits légaux » (« *legal rights* »). Comme le juge de la cour provinciale l’a conclu, les débats parlementaires sur le texte visaient la question de savoir si la Compagnie avait un « droit légal » sur le territoire (par. 499). Il ressort clairement des débats que le Parlement entendait par « droits » ou « droits légaux », dans ce contexte, les droits de propriété sur le territoire et d’autres droits qui en découlaient (comme le droit de traite exclusif accordé à la Compagnie en vertu de la charte royale). Il s’agissait de droits susceptibles d’être appréciés et de faire l’objet d’une entente.

[54] Tout au long des débats, un des principaux points de désaccord concerne l’octroi, par le Parlement,

to the executive to reach an agreement with the HBC regarding the HBC's "legal rights", and the undetermined cost of such an agreement. In the end, the draft *1867 Address* was amended to delete reference to a possible agreement. Speaking in Parliament, the then-Minister of Public Works confirmed that the legal rights envisaged were rights that might exist with regard to the territory itself:

. . . these amendments would remove all difficulties that had arisen in the course of the debates, and the Address would then stand as embodying a proposition by the Parliament of this country to assume that territory, reserving and protecting all rights that might exist in regard to it . . . [Emphasis added.]

(*House of Commons Debates*, 1st Sess., 1st Parl. ("Debates"), December 9, 1867, at p. 223)

[55] The Minister's understanding of "legal rights" was shared by other members of Parliament: see e.g. *Debates*, December 4, 5, 6, 9 and 11, 1867, at pp. 181, 183, 194-96, 200, 203, 205, 208, 222-25, 244 and 254. One Member of Parliament stated that the HBC had "no legal right" in the sense that it had no "claim to the territory" (December 4, 1867, at p. 183). Similarly, while referring to the "rights" that might be claimed by existing corporations, Prime Minister John A. Macdonald gave assurance that the promises in the *1867 Address* "would forbid the suspicion that any confiscation was mediated" (December 6, 1867, at p. 200). Clearly, his focus was on rights that were capable of confiscation. Language rights, by their very nature, are not.

[56] Of course, this is not to suggest that the intentions of Parliament occupy a position of privilege over those of the territorial inhabitants negotiating three years later in 1870. On the contrary, the understanding and intention of the representatives and negotiators also informs the context of the negotiations in 1870. However, there is no evidence that they used the words "legal rights" from the *1867 Address* in the broad manner suggested by the appellants.

d'un pouvoir permettant à l'exécutif de conclure une entente avec la Compagnie concernant les « droits légaux » de cette dernière, et le coût indéterminé d'une telle entente. Finalement, l'ébauche de l'*Adresse de 1867* est modifiée, et la mention d'une éventuelle entente supprimée. Prenant la parole au Parlement, le ministre des Travaux publics de l'époque confirme que les droits envisagés ont un rapport avec le territoire lui-même :

. . . ces amendements supprimeraient toutes les difficultés qui ont surgi au cours des débats et [. . .] la requête constituerait alors une proposition par laquelle le Parlement du pays offre de prendre le territoire en charge, sauf à réserver et à protéger les droits qui peuvent y exister . . . [Nous soulignons.]

(*Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>re</sup> sess., 1<sup>re</sup> lég. (« Débats »), 9 décembre 1867, p. 223)

[55] La conception des « droits » avancée par le ministre est partagée par d'autres députés (voir, p. ex., les *Débats*, 4, 5, 6, 9 et 11 décembre 1867, p. 181, 183, 194-196, 200, 203, 205, 208, 222-225, 244 et 254). L'un d'entre eux déclare que la Compagnie n'avait « aucun droit légal », c'est-à-dire que la Compagnie n'a aucun « droit à ce territoire » (4 décembre 1867, p. 183). De même, en ce qui concerne les « droits » susceptibles d'être revendiqués par les sociétés existantes, le premier ministre, John A. Macdonald, affirme à propos de l'engagement pris dans l'*Adresse de 1867* qu'il « ne permet pas de soupçonner que le Gouvernement songe à les confisquer » (6 décembre 1867, p. 200). De toute évidence, il envisageait des droits susceptibles d'être confisqués. Or, les droits linguistiques, de par leur nature même, ne le sont pas.

[56] Il ne faut toutefois pas entendre par là que l'intention du législateur a préséance sur celle de la population des territoires qui participera aux négociations qui auront lieu trois ans plus tard, en 1870. Au contraire, les vues et l'intention des représentants et des négociateurs permettent également d'éclairer le contexte des pourparlers de 1870. Rien ne permet toutefois de penser qu'ils ont employé les termes « droits acquis » que l'on trouvait dans l'*Adresse de 1867* au sens large suggéré par les appellants.

(4) Contemporary Evidence Shows That the Parties Thought That Linguistic Rights Were Addressed in the *Manitoba Act, 1870* But Not in the *1870 Order*

[57] The appellants invite this Court to interpret the *1870 Order* and the *1867 Address* purposively to give effect to the historic compromise reached between the Canadian government and the population of the territories regarding the right to legislative bilingualism. The purpose of the *1870 Order*, they submit, is to effectuate the transfer of the territories while entrenching this wide-ranging agreement. Accordingly, the words “legal rights” or “*droits acquis*” / “*droits légaux*” must be interpreted in light of such an agreement.

[58] While there can be no debate that there was a political compromise or that constitutional provisions must be interpreted purposively, we cannot accept the appellants’ conclusion. The end result of the negotiations regarding legislative bilingualism was the enactment of the *Manitoba Act, 1870*. Conversely, it was never the objective of the *1870 Order* to dictate that French and English must be used by the legislative body governing the newly established North-Western Territory.

[59] Our colleagues emphasize what they see as a lack of opposition on the part of the Canadian government to entrenching bilingualism in the entirety of the territories entering Canada. We would note, however, that the lack of evidence of opposition by the Canadian negotiators does not provide evidence for the inverse proposition — namely, that Canada was content to entrench bilingualism in the North-Western Territory, by way of an order of the Imperial Crown. There is no evidence to this effect.

[60] However, there is no doubt the delegates sought to entrench bilingual rights, just as there is no doubt they sought for the territories to enter Canada as a province. That being said, the contrast between the two contemporaneous documents in relation to legislative bilingualism could not be more stark. As discussed above, there is express

(4) La preuve de cette époque démontre que les parties croyaient que les droits linguistiques avaient été conférés dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, et non dans le *Décret de 1870*

[57] Les appelants invitent la Cour à interpréter le *Décret de 1870* et l’*Adresse de 1867* de façon téléologique pour donner effet au compromis historique intervenu entre le gouvernement canadien et la population des territoires en ce qui concerne le droit au bilinguisme législatif. L’objet du *Décret de 1870*, soutiennent-ils, était d’effectuer le transfert des territoires tout en consacrant cette entente de large portée. Par conséquent, les termes « droits acquis » ou « droits légaux » (« *legal rights* ») doivent être interprétés à la lumière d’une telle entente.

[58] Si l’existence d’un compromis politique ou la nécessité d’une interprétation téléologique des dispositions constitutionnelles ne suscitent pas le débat, nous ne pouvons néanmoins accepter la conclusion des appelants. Les négociations au sujet du bilinguisme législatif ont abouti à la promulgation de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Inversement, le *Décret de 1870* n’a jamais eu pour objectif d’imposer l’usage du français et de l’anglais à l’organe législatif gouvernant le Territoire du Nord-Ouest nouvellement constitué.

[59] Nos collègues soulignent ce qu’ils considèrent être une absence d’opposition de la part du gouvernement canadien à constitutionnaliser le bilinguisme dans l’ensemble des territoires admis dans le Canada. Nous tenons cependant à signaler que l’absence de preuve démontrant une opposition de la part des négociateurs canadiens n’appuie pas pour autant la proposition inverse, à savoir que le Canada s’est contenté de consacrer le bilinguisme dans le Territoire du Nord-Ouest au moyen d’un décret de la Couronne impériale. Aucune preuve n’était une telle proposition.

[60] Il ne fait cependant aucun doute que les représentants ont tenté de faire constitutionnaliser les droits linguistiques, tout comme il ne fait aucun doute qu’ils ont tenté de faire admettre les territoires dans le Canada en tant que province. Cela étant, le contraste sur le plan du bilinguisme législatif entre ces deux documents datant de la même époque ne

provision in the *Manitoba Act, 1870* for legislative bilingualism in terms that were very similar to those used in s. 133 of the *Constitution Act, 1867*. However, in the *1870 Order*, there is no express reference — none — to legislative bilingualism. This strongly suggests that while legislative bilingualism was successfully negotiated and established for the new province of Manitoba (per s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*), there was no similar agreement or provision for legislative bilingualism in the newly annexed territories. It is noteworthy that the major population centre of the Red River Settlement became part of the province of Manitoba, while the sparsely populated areas of Rupert's Land and the North-Western Territory became a federally administered territory.

[61] While we take no issue with the factual findings of the provincial court judge regarding the negotiations between the delegates and Canada, we disagree with his legal conclusion that the negotiations resulted in a pact with Canada to establish legislative bilingualism in all of the annexed territories (para. 354). In this respect, there is a helpful distinction drawn in Aboriginal rights jurisprudence between a trial judge's findings of fact on historical matters, which are entitled to deference, and the legal inferences or conclusions that a trial judge draws from such facts, which are not. As Lamer C.J. explained in *R. v. Van der Peet*, [1996] 2 S.C.R. 507, “[the trial judge’s] determination of the scope of the appellant’s aboriginal rights on the basis of the facts as he found them . . . is a determination of a question of law which, as such, mandates no deference from this Court” (para. 82; see also *R. v. Marshall*, [1999] 3 S.C.R. 456, at para. 18; and *R. v. Sappier*, 2004 NBCA 56, 273 N.B.R. (2d) 93, at para. 76). In our view, the same distinction applies with respect to the historical factual findings of the provincial court judge in this case, and the legal inferences he draws on the basis of these facts.

saurait être plus frappant. Comme nous l’expliquons précédemment, on trouve dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* une disposition expresse concernant le bilinguisme législatif qui est libellée en termes très similaires à ceux de l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois, dans le *Décret de 1870*, il n’y a absolument aucune mention expresse quant au bilinguisme législatif, ce qui tend fortement à indiquer que le bilinguisme législatif, s’il a été négocié et établi avec succès dans le cas de la nouvelle province du Manitoba (à l’art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*), n’est prévu dans aucune entente ou disposition similaire dans le cas des territoires nouvellement annexés. Fait à signaler, l’importante agglomération que formait alors la Colonie de la Rivière-Rouge a été intégrée à la province du Manitoba alors que les régions peu densément peuplées de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest sont devenues un territoire administré par le gouvernement fédéral.

[61] Bien que nous ne remettons pas en question les conclusions factuelles tirées par le juge de la cour provinciale au sujet des négociations entre les délégués et le Canada, nous n’acceptons pas sa conclusion de droit selon laquelle les négociations se sont soldées par un pacte avec le Canada visant à établir le bilinguisme législatif dans l’ensemble des territoires annexés (par. 354). À cet égard, il peut être utile de se pencher sur la distinction établie dans la jurisprudence, pour ce qui est des droits ancestraux, entre les conclusions de fait qu’un juge de première instance peut tirer au sujet des questions historiques, conclusions qui commandent la déférence, et les inférences ou conclusions de droit qu’il ou elle peut tirer à partir de ces faits, lesquelles n’en commandent pas. Comme le juge en chef Lamer l’explique dans l’arrêt *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507, « la détermination de la portée des droits ancestraux de l’appelante à la lumière de[s] conclusions de fait [du juge de première instance] [. . .] tranche une question de droit qui, en tant que telle, ne commande aucune retenue de la part de notre Cour » (par. 82; voir aussi *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456, par. 18, et *R. c. Sappier*, 2004 NBCA 56, 273 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 93, par. 76). À notre avis, la même distinction s’applique aux conclusions factuelles historiques auxquelles le juge de la cour provinciale est parvenu en l’espèce, et aux inférences de droit qu’il a tirées à partir des faits.

[62] The purpose of the *1870 Order* was simply to effect the transfer of Rupert's Land and the North-Western Territory to Canada. To the extent that an historic compromise was reached to entrench legislative bilingualism as part of the annexation of Rupert's Land and the North-Western Territory, this took the form of s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*. As this Court explained in *Mercure*:

After some tense confrontations, in which demands were made that English and French be used in the legislature and that judges speak both languages, the Canadian government acceded to the demands of the people of the Territories. To that end, Canada enacted the *Manitoba Act, 1870*, S.C. 1870, c. 3, which created the province of Manitoba out of the Red River settlement and surrounding lands, and by s. 23, provided certain guarantees regarding the use of the English and French languages in the Manitoba Legislature and in its courts. [p. 249]

[63] There is ample evidence in the historical record confirming the parties' understanding that the compromise reached was for legislative bilingualism in the province of Manitoba, in the form of the *Manitoba Act, 1870*. It created a new province including the population centre of the Red River Settlement and incorporated parts of the negotiators' demands.

[64] Perhaps most telling in this regard are the comments of the territorial negotiators and of the provisional government at the time. When the territorial negotiator Father Ritchot reported back to the provisional government at Red River in June 1870, following the passage of the *Manitoba Act, 1870* by Parliament, he did not refer to an agreement regarding legislative bilingualism in the territories outside of Manitoba (*Manitoba Métis Federation Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2007 MBQB 293, 223 Man. R. (2d) 42 ("*Manitoba Métis (2007)*"), at para. 508). Similarly, Judge Black, another one of the territorial negotiators, wrote in May 1870 that "the best report which I could possibly give on the subject" was the bill for the *Manitoba Act, 1870* itself, "of which copies will, no doubt, be duly forwarded to

[62] L'objet du *Décret de 1870* consistait simplement à effectuer le transfert de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest au Canada. Dans la mesure où un compromis historique est intervenu pour consacrer le bilinguisme législatif dans le cadre de l'annexion de ces territoires, ce compromis s'est cristallisé dans l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Comme la Cour l'explique dans l'arrêt *Mercure* :

Après une période de sérieux affrontements, pendant laquelle on a exigé que le français et l'anglais soient utilisés à l'Assemblée législative et que les juges parlent les deux langues, le gouvernement canadien a fait droit aux revendications des habitants des Territoires. À cette fin, le Canada a adopté la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, S.C. 1870, chap. 3, qui créait la province du Manitoba à partir de la colonie de la rivière Rouge et des terres environnantes et qui, à l'art. 23, prévoyait certaines garanties concernant l'usage du français et de l'anglais à l'Assemblée législative du Manitoba et devant ses tribunaux. [p. 249]

[63] Le dossier historique confirme amplement la conception des parties, selon laquelle le compromis intervenu avait pour objet le bilinguisme législatif dans la province du Manitoba, lequel a été cristallisé dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Cette loi créait une nouvelle province, qui incluait l'agglomération de la Colonie de la Rivière-Rouge, et qui faisait droit en partie aux revendications des négociateurs.

[64] Ce sont peut-être les commentaires des négociateurs territoriaux et du gouvernement provisoire de l'époque qui sont les plus révélateurs à cet égard. Ainsi, lorsque l'un des négociateurs territoriaux, le père Ritchot, fait son rapport au gouvernement provisoire à Rivière-Rouge, en juin 1870, soit après l'adoption de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* par le Parlement, il ne mentionne aucun accord concernant le bilinguisme législatif dans les territoires à l'extérieur du Manitoba (*Manitoba Métis Federation Inc. c. Canada (Attorney General)*, 2007 MBQB 293, 223 Man. R. (2d) 42 (« *Manitoba Métis (2007)* »), par. 508). Pareillement, le juge Black, un autre des négociateurs territoriaux, écrit en mai 1870 que [TRADUCTION] « le meilleur rapport que je puisse faire sur le sujet » consiste dans le projet de

Red River” (R.R., at p. 93; *Manitoba Métis* (2007), at para. 505). Moreover, while the provisional government approved the *Manitoba Act, 1870*, there is no evidence that it approved the *1870 Order* in a similar fashion. All of this is consistent with the text of the two documents and inconsistent with the notion that legislative bilingualism was guaranteed for the annexed territories outside of Manitoba.

[65] There is other important contemporary evidence to this effect. For instance, in a May 1870 telegram, Canadian Governor General John Young described the outcome of the Ottawa negotiations as follows:

Negotiations with Delegates closed satisfactorily. A province named Manitoba erected, containing eleven thousand square miles. Lieutenant-Governor appointed by Canada representative institutions Upper House seven, not exceeding twelve members . . . the rest of the territory the vast extent unsettled and unpeopled to be governed by the Lieutenant-Governor under instructions from the Canadian government. [Emphasis added.]

(*Correspondence Relative to the Recent Disturbances in the Red River Settlement* (1870) (“*Correspondence*”), at p. 131; *Manitoba Métis* (2007), at para. 123)

In a subsequent telegram on May 12, 1870, Young wrote, in reference to the *Manitoba Act, 1870*, that the “Bill for Government of North-West passed, sanctioning conditions agreed upon with Delegates. Parliament prorogued to-day” (*Correspondence*, at p. 161; *Manitoba Métis* (2007), at para. 138).

[66] Federal negotiator George-Étienne Cartier was also of the view that the result of the negotiations was the *Manitoba Act, 1870* (*Manitoba Métis* (2007), at para. 509).

[67] The appellants would have us dismiss this evidence on the basis that the provisional government and the negotiators purported to represent the entire population of the territories — not just the

loi qui deviendra la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, « dont des copies seront, sans aucun doute, dûment transmises à Rivière-Rouge » (d.i., p. 93; *Manitoba Métis* (2007), par. 505). En outre, bien que le gouvernement provisoire ait approuvé la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, rien ne démontre qu’il ait approuvé de la même manière le *Décret de 1870*. Tous ces éléments concordent avec le texte des deux documents et démentent la notion que le bilinguisme législatif a été garanti au sein des territoires annexés outre-Manitoba.

[65] Une autre preuve importante datant de la même époque va dans le même sens. Ainsi, dans un télégramme de 1870, le gouverneur général du Canada, John Young, relate ainsi le résultat des négociations tenues à Ottawa :

[TRADUCTION] Négociations avec délégués conclues de manière satisfaisante. Une province appelée Manitoba constituée, avec une superficie de onze mille miles carrés. Lieutenant-gouverneur nommé par le Canada institutions représentatives Chambre haute sept membres, au plus douze [. . .] le reste du territoire une grande étendue non colonisée ni peuplée sera gouverné par le lieutenant-gouverneur suivant les instructions du gouvernement canadien. [Nous soulignons.]

(*Correspondence Relative to the Recent Disturbances in the Red River Settlement* (1870) (« *Correspondence* »), p. 131; *Manitoba Métis* (2007), par. 123)

Dans un télégramme ultérieur, en date du 12 mai 1870, Young écrit, au sujet de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* : [TRADUCTION] « Projet de loi concernant le gouvernement du Nord-Ouest adopté, approuvant conditions convenues avec les délégués. Prorogation du Parlement aujourd’hui » (*Correspondence*, p. 161; *Manitoba Métis* (2007), par. 138).

[66] George-Étienne Cartier, un négociateur fédéral, est également d’avis que les négociations se sont soldées par l’adoption de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* (*Manitoba Métis* (2007), par. 509).

[67] Les appelants nous exhortent à rejeter cette preuve au motif que le gouvernement provisoire et les négociateurs étaient censés représenter l’ensemble de la population des territoires, et non seulement la

Red River Settlement. Consequently, it could not have been the intention to negotiate for geographically specific language rights, and the *Manitoba Act, 1870* cannot embody the end result of the wide-ranging compromise regarding bilingualism: Boutet, A.F., at paras. 46-49; Caron, A.F., at para. 64. Adopting the same logic, our colleagues state that it is “implausible” that the Métis would have “abandon[ed]” the concerns of their kin who lived in the outlying regions by accepting legislative bilingualism in only a portion of the annexed territory: para. 211.

[68] But there is overwhelming evidence that many of the settlers’ demands were not met. For instance, out of the Lists of Rights the settlers prepared, many of the demands were not reflected in either the *Manitoba Act, 1870* or the *1870 Order*. For example, the entirety of Rupert’s Land and the North-Western Territory did not enter Canada as a province named Assiniboia, the bargain with the HBC over annexation was not annulled, and all future public infrastructure was not charged to the federal government. These had all been demanded, but were not obtained.

[69] The appellants’ position overlooks the failure of the provisional government to have the entire territories enter Canada as a province. Instead, the provisional government accepted a compromise whereby only a small portion of the territories — the province of Manitoba — would join the Dominion as a province, and the rest of the territories would be under Parliament’s jurisdiction. This is no small detail. Many of the demands contained in the Lists of Rights were tied to the creation of a province and the existence of a provincial legislature (demands such as voting rights, representation in the Canadian Senate and House of Commons, and the subsidy to the province in proportion to its population). These demands were incorporated in the *Manitoba Act, 1870*, but the population outside the newly created province received none of these rights. For example, while Manitoba was represented by four members in the House of Commons, as demanded in the second and third Lists of Rights, the North-West Territories did not receive

Colonie de la Rivière-Rouge. Par conséquent, ils ne pouvaient avoir eu l’intention de négocier des droits linguistiques pour une seule région, et la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ne saurait représenter le résultat du large compromis intervenu en matière de bilinguisme (Boutet, m.a., par. 46-49; Caron, m.a., par. 64). Appliquant la même logique, nos collègues affirment que la thèse selon laquelle les Métis auraient « abandonné » les revendications de ceux des leurs qui vivaient dans des régions périphériques en acceptant le bilinguisme législatif pour une seule partie du territoire annexé « ne peut tenir » (par. 211).

[68] Or, une preuve abondante démontre que bon nombre des revendications des colons restent lettre morte. Par exemple, parmi celles énumérées dans les Listes des droits soumises par les colons, beaucoup ne figureront ni dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ni dans le *Décret de 1870*. Ainsi, la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest ne sont pas entrés en bloc dans le Canada à titre de province, la province de l’Assiniboine; l’entente conclue avec la Compagnie en vue de l’annexion n’a pas été annulée et tous les travaux publics à construire ne l’ont pas été aux frais du gouvernement fédéral. Ces revendications n’ont pas abouti.

[69] La thèse des appelants ne tient pas compte du fait que le gouvernement provisoire n’avait pas réussi à obtenir que l’ensemble des territoires entre dans le giron canadien à titre de province. Le gouvernement provisoire avait plutôt accepté un compromis en vertu duquel seule une petite partie des territoires, en l’occurrence le Manitoba, serait admise en tant que province dans le Dominion et le reste des territoires relèverait du Parlement. Ce détail n’est pas négligeable. Bon nombre des revendications formulées dans les Listes des droits étaient liées à la création d’une province et à l’existence d’une assemblée législative provinciale (comme le droit de vote, le droit d’être représenté au Sénat canadien et à la Chambre des communes et le versement de subventions à la province au prorata de sa population). Elles ont été prévues dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, mais la population vivant à l’extérieur de la nouvelle province ne s’est vu reconnaître aucun de ces droits. Par exemple, tandis que le Manitoba était représenté par quatre députés à la Chambre des communes,

any seats until 1886: *The North-West Territories Representation Act, 1886*, S.C. 1886, c. 24.

[70] The fact is that by accepting the creation of the province of Manitoba plus the North-Western Territory, the representatives and negotiators *did* make sacrifices with respect to the outlying regions. Far from being implausible, this reflects the very essence of negotiations: making compromises to reach an agreement. This is especially so in light of the fact that the representatives framed the demand as follows: “That the English and French languages be common in the Legislature . . . .” Like many other demands in the Lists of Rights, this was tied to the very first demand in the third List of Rights — namely, the demand for entry as a province, with the creation of a provincial legislature for the whole annexed territories. It thus follows that the agreement regarding bilingualism was entrenched in the *Manitoba Act, 1870*, and not elsewhere.

(5) The 1867 Address Does Not Embody the Compromise Reached in 1870

[71] The appellants’ assertion that the *1870 Order* embodies a wide-ranging historic compromise with regard to legislative bilingualism is further undermined by a chronological obstacle. The words “legal rights” or “*droits acquis*” / “*droits légaux*” relied upon by the appellants are found in the *1867 Address*, incorporated as a schedule to the *1870 Order*. It would be incongruous for an 1867 document to embody a compromise reached only three years later in 1870. Rather, this tends to confirm that the end result of the negotiations was the *Manitoba Act, 1870* — a bill adopted at the *culmination* of the negotiations.

[72] To be sure, it is possible that parties to a negotiation could agree to give effect to an agreement by entrenching an older document. In the present

conformément aux exigences formulées dans les deuxième et troisième Listes des droits, les Territoires du Nord-Ouest ont dû attendre jusqu’en 1886 avant de se voir attribuer un seul siège (*Acte de la représentation des Territoires du Nord-Ouest, 1886*, S.C. 1886, c. 24).

[70] Le fait est qu’en acceptant la création de la province du Manitoba ainsi que du Territoire du Nord-Ouest, les représentants et les négociateurs ont *effectivement* fait des sacrifices en ce qui concerne les régions éloignées. Loin de manquer de plausibilité, cette conclusion reflète l’essence même de toute négociation — faire des compromis pour parvenir à une entente — et ce, d’autant plus que les représentants avaient formulé ainsi leur revendication : « L’usage des langues anglaise et française sera facultatif dans la législature . . . » Comme nombre d’autres contenues dans les Listes des droits, cette revendication était tributaire de la première demande formulée en tête de la troisième Liste, soit celle sollicitant l’entrée dans la Confédération en tant que province, avec la création d’une assemblée législative provinciale pour l’ensemble des terres annexées. Il s’ensuit donc que l’accord sur le bilinguisme a été consacré dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, et pas ailleurs.

(5) L’Adresse de 1867 ne matérialise pas le compromis intervenu en 1870

[71] L’affirmation des appelants selon laquelle le *Décret de 1870* matérialise un vaste compromis historique portant sur le bilinguisme législatif se bute à un autre obstacle, celui-ci d’ordre chronologique. Les mots « droits acquis » ou « droits légaux » (« *legal rights* ») invoqués par les appelants figurent dans *l’Adresse de 1867*, qui sera annexée au *Décret de 1870*. Il serait incongru qu’un document datant de 1867 matérialise un compromis qui n’interviendra que trois ans plus tard, en 1870. Ce fait tend plutôt à confirmer que l’aboutissement des négociations a consisté dans l’adoption de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, projet de loi adopté au *point culminant* des négociations.

[72] Certes, il est possible que les parties à une négociation s’entendent pour donner effet à une entente en consacrant un document antérieur. Dans

case, however, this is implausible. The appellant Mr. Boutet's assumption that the Imperial government could effectively entrench the compromise regarding legislative bilingualism reached in 1870 — by incorporating as a schedule an 1867 document issued not by the Imperial government but by the Canadian government, one that makes no specific reference to language rights — is purely speculative; he points to no evidence to support this assertion: A.F., at paras. 66 and 90.

[73] On the contrary, it is much more plausible that the Imperial government believed that the *Manitoba Act, 1870* was the end result of the compromise. This remains the case today. Ultimately, there is no basis to interpret the *1867 Address* in light of an historic compromise reached in 1870.

[74] We now look ahead, beyond the contemporary evidence surrounding 1870, to examine events transpiring subsequent to the creation of Manitoba and the annexation of the western territory. As we shall see, these events further undercut the appellants' claim.

- (6) Federal Legislation and Debates Surrounding It in Relation to the New North-West Territories in 1875 and 1877 Show That No One Involved Thought That There Had Been Any Guarantee of Legislative Bilingualism in 1870

[75] Before agreement was reached with the enactment of the *Manitoba Act, 1870* and before the *1870 Order*, Parliament had enacted in 1869 the *Temporary Government of Rupert's Land Act, 1869*, which said nothing about legislative bilingualism. Following 1870, this Act continued to govern the North-Western Territory, outside the province of Manitoba, until *The North-West Territories Act, 1875* governed it. When the latter was amended in 1877, Parliament added a section providing for (among other things) legislative bilingualism, once again in terms very similar to those found in s. 133 of the *Constitution Act, 1867*:

le cas qui nous occupe, cependant, ce scénario est peu vraisemblable. L'hypothèse de M. Boutet selon laquelle le gouvernement impérial pouvait effectivement consacrer le compromis survenu en 1870 au sujet du bilinguisme législatif — en annexant un document de 1867 qui émanait non pas du gouvernement impérial mais du gouvernement canadien et qui ne mentionnait pas expressément les droits linguistiques — relève de la simple conjecture; l'appelant n'apporte aucune preuve pour étayer cette affirmation (m.a., par. 66 et 90).

[73] Au contraire, il est beaucoup plus plausible que, selon le gouvernement impérial, la *Loi de 1870 sur le Manitoba* représentait l'aboutissement du compromis intervenu. Cette interprétation tient toujours. En fin de compte, rien ne nous permet d'interpréter l'*Adresse de 1867* à la lumière d'un compromis historique survenu en 1870.

[74] Laissons de côté la preuve datant de l'époque des événements de 1870 pour examiner ceux qui se sont produits après la création du Manitoba et l'annexion des Territoires du Nord-Ouest. Comme nous le verrons, ces événements affaiblissent également la prétention des appelants.

- (6) La législation fédérale adoptée à l'égard des nouveaux Territoires du Nord-Ouest en 1875 et 1877 et les débats à ce sujet démontrent qu'aucun des participants ne croyait qu'une garantie de bilinguisme législatif avait été conférée en 1870

[75] En 1869, avant l'entente qui s'est matérialisée dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et avant le *Décret de 1870*, le Parlement adopte une loi intitulée *Gouvernement provisoire de la Terre de Rupert, 1869*, muette au sujet du bilinguisme législatif. Après 1870, cette loi continue de s'appliquer au Territoire du Nord-Ouest, c'est-à-dire outre-Manitoba, jusqu'à ce que l'*Acte des Territoires du Nord-Ouest, 1875* vienne régir le territoire. Quand cette loi est modifiée en 1877, le législateur y ajoute alors une disposition prévoyant entre autres le bilinguisme législatif, libellée elle aussi en termes très semblables à ceux de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

11. Either the English or the French language may be used by any person in the debates of the said Council, and in the proceedings before the Courts, and both those languages shall be used in the records and journals of the said Council, and the ordinances of the said Council shall be printed in both those languages.

[76] That section was subsequently re-enacted to become s. 110 of *The North-West Territories Act*, R.S.C. 1886, c. 50, and was amended in 1891 to expressly place legislative bilingualism under the competence of the territorial legislature:

110. Either the English or the French language may be used by any person in the debates of the Legislative Assembly of the Territories and in the proceedings before the courts; and both those languages shall be used in the records and journals of such Assembly; and all ordinances made under this Act shall be printed in both those languages: Provided, however, that after the next general election of the Legislative Assembly, such Assembly may, by ordinance or otherwise, regulate its proceedings, and the manner of recording and publishing the same; and the regulations so made shall be embodied in a proclamation which shall be forthwith made and published by the Lieutenant Governor in conformity with the law, and thereafter shall have full force and effect. [S.C. 1891, c. 22, s. 18]

[77] The province of Saskatchewan was created by the *Saskatchewan Act* in 1905 (just as Alberta was created by an enactment bearing its name in the same year). It provided, in identical language to the *Alberta Act*, that “[a]ll laws . . . existing immediately before the coming into force of this Act” were to continue subject to the power of the appropriate legislature to repeal or amend such laws: s. 16; *Alberta Act*, s. 16; see also *Mercure*, at p. 257.

[78] La Forest J. comments in detail on this aspect of the legislative history in *Mercure*, the case in which this Court ruled on the status of legislative bilingualism in Saskatchewan. He notes that the “prevailing view” during the debate on the *Saskatchewan Act* was that “the language provisions should not be entrenched so that the legislatures

11. Toute personne pourra faire usage soit de la langue anglaise, soit de la langue française, dans les débats du dit conseil et dans les procédures devant les cours, et ces deux langues seront usitées pour la rédaction des pièces d’archives et des journaux du dit conseil; et les ordonnances du dit conseil seront imprimées dans ces deux langues.

[76] Cette disposition devient par la suite l’art. 110 de l’*Acte des territoires du Nord-Ouest*, S.R.C. 1886, c. 50, modifié en 1891 de sorte que le bilinguisme législatif ressortisse expressément à la législature territoriale :

110. Toute personne pourra faire usage soit de la langue anglaise, soit de la langue française, dans les débats de l’Assemblée législative des territoires, ainsi que dans les procédures devant les cours de justice; et ces deux langues seront employées pour la rédaction des procès-verbaux et journaux de l’Assemblée; et toutes les ordonnances rendues sous l’empire du présent acte seront imprimées dans ces deux langues ; néanmoins, après la prochaine élection générale de l’Assemblée législative, cette Assemblée pourra, par ordonnance ou autrement, régler ses délibérations et la manière d’en tenir procès-verbal et de les publier; et les règlements ainsi faits seront incorporés dans une proclamation qui sera immédiatement promulguée et publiée par le lieutenant-gouverneur en conformité de la loi, et ils auront ensuite plein effet et vigueur. [S.C. 1891, c. 22, art. 18]

[77] La province de la Saskatchewan est créée en 1905 par la *Loi sur la Saskatchewan* (à l’instar de l’Alberta, créée la même année par la loi portant son nom). La Loi dispose, en termes identiques à ceux employés dans la *Loi sur l’Alberta*, que « [t]outes les lois [. . .] existant immédiatement avant l’entrée en vigueur de la présente loi » continueront d’exister, sous réserve de la compétence de la législature de la province de les abroger ou de les modifier (art. 16; *Loi sur l’Alberta*, art. 16; voir également *Mercure*, p. 257).

[78] Le juge La Forest commente en détail cet aspect de l’historique législatif dans l’arrêt *Mercure*, où la Cour se prononce sur le statut du bilinguisme législatif en Saskatchewan. Il signale que « selon l’opinion qui prévalait », pendant les débats sur la *Loi sur la Saskatchewan*, « les dispositions linguistiques ne devaient pas être enchâssées de manière

would be free to deal with the matter”: p. 256. He cites the comments of the Minister of Justice regarding the similarly worded provision in the *Alberta Act* and its effect on s. 110 of *The North-West Territories Act*. The Minister stated that if the law were enacted, legislative bilingualism

would become subject to the control of the local legislature, and it will be a matter to be dealt with by them; and I say emphatically, . . . that is my intention. That is, the matter as I view it, ought to be dealt with by the local legislature . . . [p. 256]

(Quoting *Debates of the House of Commons*, vol. LXXIII, 1st Sess., 10th Parl., June 27, 1905, at p. 8242.)

[79] In *Mercury*, the Court concluded that the provisions of s. 110 of *The North-West Territories Act* continued to be part of the law of Saskatchewan by virtue of s. 16 of the *Saskatchewan Act*, but that the new province had the legislative authority to amend it. La Forest J. said this:

The appellant took the position that s. 110 can only be repealed by virtue of an amendment to the Constitution of Canada made under s. 43 of the *Constitution Act, 1982*, i.e., by resolutions of the Parliament of Canada and of the legislature of the province to which the amendment applies. I do not think this proposition can stand in the face of the express words of ss. 14 and 16(1) of the *Saskatchewan Act*, which clearly provide that the laws continued under the Act are subject to being repealed by the appropriate legislature. Not only is the province empowered to legislate respecting procedure in the courts under s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867*; it is also given power under s. 45 of the *Constitution Act, 1982* to amend the constitution of the province. But that is not all. Parliament knew full well how to entrench a provision if it wished to do so, namely, by expressly providing for language rights in the *Saskatchewan Act* as it did in the case of s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*. Such provisions, in common with s. 133 of the *Constitution Act, 1867*, are constitutionally protected and do not fall within the province’s legislative capacity to amend its constitution or otherwise . . . [Emphasis added; pp. 270-71.]

que les législatures soient laissées libres de régler cette question » (p. 256). Il cite les remarques du ministre de la Justice de l’époque à propos de la disposition de la *Loi sur l’Alberta*, dont le libellé est semblable, et de son effet sur l’art. 110 de l’*Acte des territoires du Nord-Ouest*. Le ministre affirme que si la Loi est adoptée, le bilinguisme législatif

sera du ressort de la législature qui pourra en disposer comme elle le jugera à propos, et je déclare ouvertement [. . .] que tel[le] est mon intention. C’est une question qui doit être laissée entièrement à la législature. [p. 256]

(Citant les *Débats de la Chambre des communes*, vol. LXXIII, 1<sup>re</sup> sess., 10<sup>e</sup> lég., 27 juin 1905, p. 8436.)

[79] Dans l’arrêt *Mercury*, la Cour conclut que les dispositions prévues à l’art. 110 de l’*Acte des territoires du Nord-Ouest* ont été maintenues dans les lois de la Saskatchewan par l’opération de l’art. 16 de la *Loi sur la Saskatchewan*, mais que cette nouvelle province était habilitée à les modifier. Pour reprendre les propos du juge La Forest :

L’appelant a adopté le point de vue selon lequel l’art. 110 ne peut être abrogé que par une modification de la Constitution du Canada apportée en vertu de l’art. 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, c’est-à-dire par voie de résolutions du Parlement du Canada et de l’assemblée législative de la province concernée. Je ne crois pas que cet argument puisse tenir devant les termes exprès de l’art. 14 et du par. 16(1) de la *Loi sur la Saskatchewan* qui prévoit clairement que les lois dont l’existence est maintenue aux termes de la Loi peuvent être abrogées par le législateur compétent. Non seulement la législature provinciale est-elle habilitée à légiférer relativement à la procédure devant les tribunaux aux termes du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais encore elle a le pouvoir en vertu de l’art. 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* de modifier la constitution de la province. Toutefois, ce n’est pas tout. Le Parlement savait très bien comment enclâsser une disposition s’il voulait le faire, c’est-à-dire en prescrivant expressément des droits linguistiques dans la *Loi sur la Saskatchewan* comme il l’a fait dans le cas de l’art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. De telles dispositions, en accord avec l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sont protégées par la Constitution et ne relèvent pas du pouvoir législatif de la province de modifier notamment sa constitution . . . [Nous soulignons; p. 270-271.]

[80] The appellants' argument is that legislative bilingualism was entrenched for all of the annexed territories in 1870. However, accepting that position would make s. 110 redundant and, presumably, its amendment in 1891 invalid. Their position would also require us to hold that the understanding of the status of legislative bilingualism in the new province of Alberta was fundamentally misunderstood by virtually everyone involved in the debate in the House of Commons at the time the province was created.

(7) If the Appellants Are Right, *Mercur* Is Wrong

[81] Both Saskatchewan and Alberta became provinces in 1905 under substantially similar legislation, fashioned from the North-Western Territory that had been annexed to Canada in 1870. This Court ruled on the status of legislative bilingualism in Saskatchewan in *Mercur*.

[82] We agree with the appellants that *Mercur* is not dispositive of their appeals because it did not consider the possible impact of the *1870 Order*. But it is nonetheless an important element of context to bear in mind that if the appellants are right, the result reached by the Court in *Mercur* is clearly wrong. The stability of our constitutional law counsels against accepting such a proposition too readily.

[83] We should add that *Mercur* in no way assists the appellants. The appellant Mr. Boutet points to language in this Court's decision in *Mercur*, where the expression "vested rights/*droits acquis*" was understood to encompass language rights: A.F., at para. 73. He suggests that this should guide the interpretation of "*droits acquis*" in the present case. However, this reliance on *Mercur* is misplaced. The discussion in *Mercur* to which the appellant refers centred on a completely different subject.

[84] When, in *Mercur*, La Forest J. referred to the principle that statutes are not to be read as interfering with "*droits acquis*" unless that intention is declared expressly or by necessary

[80] Les appelants font valoir que le bilinguisme législatif était consacré au sein de tous les territoires annexés en 1870. Or, une telle interprétation rendrait l'art. 110 inutile et, selon toute vraisemblance, sa modification en 1891 invalide. S'il faut en croire leur thèse, pratiquement tous les participants aux débats à la Chambre des communes à l'époque où la province a vu le jour auraient fondamentalement mal compris ce qu'il en était du bilinguisme législatif dans la nouvelle province d'Alberta.

(7) Si les appelants ont raison, *Mercur* est erroné

[81] Détachées du Territoire du Nord-Ouest qui avait été annexé au Canada en 1870, la Saskatchewan et l'Alberta deviennent toutes deux des provinces en 1905 en vertu de lois très semblables. La Cour se prononce sur le bilinguisme législatif en Saskatchewan dans l'affaire *Mercur*.

[82] Nous convenons avec les appelants que l'arrêt *Mercur* ne permet pas de trancher les présents pourvois parce qu'à l'époque, la Cour n'avait pas envisagé les retombées du *Décret de 1870*. Toutefois, il faut garder à l'esprit — et c'est là un élément important du contexte — que si les appelants ont raison, alors le dispositif de l'arrêt *Mercur* est manifestement erroné. La stabilité de notre droit constitutionnel milite contre une acceptation précipitée d'un tel argument.

[83] En outre, l'arrêt *Mercur* n'apporte pas d'eau au moulin des appelants. M. Boutet invoque un passage de cet arrêt dans lequel la Cour conclut que l'expression « droits acquis » (en anglais « *vested rights* ») vise les droits linguistiques (m.a., par. 73). L'appelant invite la Cour à s'en inspirer dans son interprétation des mots « droits acquis » en l'espèce. Or, ce parallèle avec l'arrêt *Mercur* est injustifié. L'analyse que l'on trouve dans l'arrêt *Mercur* et à laquelle l'appelant fait référence porte sur un sujet tout à fait différent.

[84] Dans l'arrêt *Mercur*, quand le juge La Forest mentionne le principe selon lequel les lois ne doivent pas être interprétées comme portant atteinte aux « droits acquis » (« *vested rights* ») à moins que

implication, he was referring to rights that had already been explicitly granted, such as the language rights expressly provided for in s. 110 of *The North-West Territories Act*: pp. 265-66. This is very different from the use of the words “legal rights” or “*droits acquis*” / “*droits légaux*” in the *1870 Order*, and does not assist the appellants in demonstrating that language rights are subsumed under the term “*droits acquis*” / “*droits légaux*”.

(8) Other Events Following the Transfer of the Territories Do Not Assist the Appellants

[85] The appellants place great weight on certain other events following the transfer of the territories to support their interpretation of the *1870 Order*. First, they argue that the joint bilingual administration of the North-Western Territory beginning in 1870 represents after-the-fact evidence that legislative bilingualism was successfully entrenched for the whole of the annexed territories. Second, Mr. Caron submits that explicit entrenchment of legislative bilingualism for the lands outside of Manitoba was not necessary, since that obligation was already incumbent on Parliament on the basis of s. 133 the *Constitution Act, 1867*. In our view, the appellants’ reliance on this joint administration and s. 133 is misplaced.

[86] First, as the appellants note, the *Manitoba Act, 1870* established a system of joint administration in the North-Western Territory that was, in effect, bilingual in the years immediately following 1870. For all intents and purposes, the executive and legislative branches of government in the North-Western Territory were each merged during the period between 1870 and 1875. During this time, the Lieutenant Governor of Manitoba acted as Lieutenant Governor of the North-Western Territory (*Manitoba Act, 1870*, s. 35). A number of laws for the North-Western Territory passed between 1870 and 1875 were enacted in both French and English.

[87] The appellants hold up this joint bilingual administration to support their argument that there was an agreement concerning *all* territories admitted to

cette intention ne soit déclarée expressément ou ne soit manifeste par déduction nécessaire, il songe à des droits qui ont déjà été explicitement accordés, notamment aux droits linguistiques expressément prévus à l’art. 110 de l’*Acte des territoires du Nord-Ouest* (p. 265-266). Les mots « droits acquis » ou « droits légaux » (« *legal rights* ») sont employés dans un sens tout à fait différent dans le *Décret de 1870*, ce qui n’aide pas les appelants à démontrer que les droits linguistiques sont subsumés sous ces termes.

(8) D’autres événements postérieurs au transfert des territoires n’appuient pas la thèse des appelants

[85] Les appelants tablent beaucoup sur certains événements postérieurs au transfert des territoires pour appuyer leur interprétation du *Décret de 1870*. Premièrement, ils font valoir que l’administration combinée et bilingue du Territoire du Nord-Ouest, à compter de 1870, constitue une preuve *a posteriori* que le bilinguisme législatif a bel et bien été consacré dans l’ensemble des territoires annexés. Deuxièmement, M. Caron soutient que la constitutionnalisation explicite du bilinguisme législatif n’était pas nécessaire dans le cas des terres outre-Manitoba, puisque cette obligation incombait déjà au Parlement en vertu de l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À notre avis, les appelants font fausse route en invoquant l’administration combinée ainsi que l’art. 133.

[86] D’abord, comme le soulignent les appelants, la *Loi de 1870 sur le Manitoba* établit un système d’administration combinée du Territoire du Nord-Ouest, administration qui est bilingue dans les faits après 1870. À toutes fins utiles, les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement du Territoire du Nord-Ouest sont fusionnés entre 1870 et 1875. Le lieutenant-gouverneur du Manitoba agit alors à titre de lieutenant-gouverneur du Territoire du Nord-Ouest (*Loi de 1870 sur le Manitoba*, art. 35). Un certain nombre de lois votées entre 1870 et 1875 pour le Territoire du Nord-Ouest sont édictées en français et en anglais.

[87] Les appelants invoquent cette administration bilingue combinée au soutien de leur argument selon lequel une entente visait *tous* les territoires

Canada in 1870 — that is, as a way that the Canadian government chose to respect its new constitutional obligation with regard to bilingualism in the North-Western Territory.

[88] We cannot agree. The legislative history post-1870 cannot support an inference regarding the *1870 Order* that is helpful to the appellants. Furthermore, the provincial court judge’s legal conclusion based on these arguments is in error. There is simply no evidence that this joint administration was part of the implementation of a constitutional guarantee. The evidence is, in fact, entirely to the contrary. After a few short years, Canada ended the joint administration in 1875 with the enactment of *The North-West Territories Act, 1875*. The Act established permanent institutions of government for the North-West Territories, but contained no guarantee regarding legislative bilingualism. As reviewed above, two years later, an amendment providing for bilingualism in the North-West Territories was introduced in the Senate as part of a bill containing some unrelated amendments to the Act. In *Mercure*, this Court explained the background of this amendment:

The amendment was not sponsored by the Government. Rather it was introduced in the Senate by Senator Girard of Manitoba who stated that this was desirable because there were as many French as English people in the Territories . . . . The amendment was rather grudgingly accepted by the Government when it came up for consideration in the House of Commons in order to avoid delaying the Bill for another session . . . . But there is no suggestion that the Government had any objection to the amendment as such. Rather, as Mr. Mills, speaking for the Government, stated, it regretted the amendment because it had thought this was a matter best left to the Council in question . . . . This policy was probably grounded in the dominant attitude in Quebec that language rights should be left to the local governments rather than to Parliament . . . . [Citations omitted; pp. 250-51.]

This amendment became s. 110 of the statute, as discussed earlier.

intégrés au Canada en 1870. Selon eux, c’était le moyen choisi par le gouvernement canadien pour respecter sa nouvelle obligation constitutionnelle en matière de bilinguisme dans le Territoire du Nord-Ouest.

[88] Nous ne pouvons retenir cet argument. L’évolution législative après 1870 ne peut étayer d’inference au sujet du *Décret de 1870* qui serait utile aux appelants. En outre, la conclusion de droit du juge de la cour provinciale fondée sur ces arguments est erronée. Il n’y a tout simplement aucune preuve que cette administration combinée s’inscrivait dans la mise en œuvre d’une garantie constitutionnelle. En fait, la preuve indique tout à fait le contraire. Après quelques années seulement, le Canada met fin à l’administration combinée en 1875 en promulguant l’*Acte des Territoires du Nord-Ouest, 1875*. Cette loi, qui crée des institutions gouvernementales permanentes pour les Territoires du Nord-Ouest, ne contient toutefois aucune garantie concernant le bilinguisme législatif. Comme nous l’avons vu précédemment, deux ans plus tard, une disposition modificatrice établissant le bilinguisme dans les Territoires du Nord-Ouest sera présentée au Sénat dans le cadre d’un train de modifications sans rapport. Dans l’arrêt *Mercure*, la Cour explique le contexte de cette modification :

La modification n’était pas parrainée par le gouvernement. Elle a plutôt été présentée au Sénat par le sénateur Girard du Manitoba qui a déclaré qu’elle était souhaitable parce que les Territoires comptaient autant de francophones que d’anglophones [. . .] La modification a été acceptée plutôt à contrecœur par le gouvernement lorsqu’elle a été soumise à l’examen de la Chambre des communes pour éviter que le projet de loi ne soit retardé pendant une autre session [. . .] Toutefois, il n’y a aucune indication que le gouvernement s’opposait à la modification comme telle. Plutôt, comme l’a déclaré M. Mills au nom du gouvernement, celui-ci déplorait la modification parce qu’il croyait qu’il s’agissait d’une question qu’il serait préférable de laisser à l’appréciation du conseil en question [. . .] Cette politique était probablement fondée sur le point de vue prédominant au Québec selon lequel les droits linguistiques étaient une question qui devrait être laissée à l’appréciation des gouvernements locaux plutôt qu’à celle du Parlement . . . [Références omises; p. 250-251.]

Cette modification est devenue l’art. 110 de la loi, comme nous l’avons mentionné précédemment.

[89] In sum, Parliament put an end to the joint administration of the North-West Territories only five years after the *1870 Order*. There was no guarantee of legislative bilingualism contained in *The North-West Territories Act, 1875*. When legislative bilingualism was enacted as part of the amendment process in 1877, nothing suggested that the House of Commons adopted the amendment out of a sense of constitutional obligation. Rather, there is some indication the government thought this was a matter best left to the Council of the North-West Territories.

[90] Finally, Mr. Caron's argument regarding s. 133 of the *Constitution Act, 1867* cannot succeed. Section 133 does not apply anywhere but to the Parliament of Canada and Quebec. This Court decided the issue in *Mercure*, and we see no basis on which to revisit that conclusion. In *Mercure*, La Forest J. stated that, "[c]ertainly, the language of debate in the Assembly [of the North-West Territories] was not covered by s. 133 of the *Constitution Act, 1867*, since that provision was in this regard aimed specifically at the federal Parliament and the Quebec Legislature" (p. 252). Rather, he stated, the historical forces that led to the provision of legislative bilingualism in the North-West Territories beginning in 1877 "were quite separate from those which resulted in the language compromise of 1867 regarding federal and Quebec governmental institutions (s. 133)" (p. 253).

[91] Ultimately, the events of this period do not assist the appellants in demonstrating that the *1870 Order* contained a guarantee of legislative bilingualism for the North-Western Territory. We are therefore of the view that the provincial court judge erred in concluding that the bilingual joint administration in the years after 1870 demonstrates the existence of an entrenched right to legislative bilingualism (paras. 323 and 351-54). The legal instruments, properly interpreted, not only provide no support for this view but in fact support the opposite conclusion.

[89] En somme, le Parlement a mis fin à l'administration combinée des Territoires du Nord-Ouest cinq ans à peine après le *Décret de 1870*. L'*Acte des Territoires du Nord-Ouest, 1875* ne contenait aucune garantie en matière de bilinguisme législatif. Lorsque le bilinguisme législatif a été prévu dans le cadre du processus de modification législative, en 1877, rien ne permettait de croire que la Chambre des communes avait adopté cette modification parce qu'elle était mue par un sentiment d'obligation constitutionnelle. Au contraire, il semble plutôt que le gouvernement pensait qu'il était préférable de confier cette question au Conseil des Territoires du Nord-Ouest.

[90] Enfin, l'argument de M. Caron concernant l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne peut être retenu. L'article 133 ne s'applique qu'au Parlement du Canada et à la législature de Québec. Notre Cour a déjà tranché la question dans l'arrêt *Mercure* et nous ne voyons aucune raison de revenir sur cette conclusion. Dans cet arrêt, le juge La Forest déclare que « [s]ans aucun doute, la langue des débats à l'Assemblée n'était pas visée par l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* étant donné que cette disposition visait précisément à cet égard le Parlement fédéral et la législature [de] Québec » (p. 252). Le juge souligne plutôt que les forces historiques qui ont mené à la prestation du bilinguisme législatif dans les Territoires du Nord-Ouest à compter de 1877 « étaient tout à fait différentes de celles qui ont entraîné le compromis linguistique de 1867 en ce qui a trait aux institutions gouvernementales fédérales et québécoises (art. 133) » (p. 253).

[91] Tout compte fait, les événements de cette période n'aident pas les appelants à démontrer que le *Décret de 1870* contenait une garantie de bilinguisme législatif pour le Territoire du Nord-Ouest. Nous sommes donc d'avis que le juge de la cour provinciale a commis une erreur en concluant que l'administration bilingue combinée après 1870 prouvait l'existence d'un droit constitutionnel au bilinguisme législatif (par. 323 et 351-354). Les textes juridiques, correctement interprétés, non seulement ne permettent pas d'étayer ce point de vue, mais tendent même à prouver le contraire.

#### D. *The 1869 Royal Proclamation*

[92] The appellant Mr. Caron advances a subsidiary argument to the effect that the *1869 Proclamation* itself entrenches legislative bilingualism.

[93] The *1869 Proclamation* was issued by the Governor General of Canada, in response to the unrest in the Red River Settlement. As noted earlier, it cited the “sorrow and displeasure with which the Queen views the unreasonable and lawless proceedings which have occurred”. It also assured the residents that “on the union with Canada all your civil and religious rights and privileges will be respected”. Mr. Caron considers that this assurance can be read to include a promise of legislative bilingualism.

[94] This assurance, in turn, would be incidentally incorporated in the *1870 Order*. To this end, Mr. Caron focuses on the words of the *1869 Address* (Schedule B to the *1870 Order*), and condition No. 15 of the *1870 Order*, which empowers the Governor in Council to “arrange any details” necessary to carry out the annexation process. In Mr. Caron’s view, the *1869 Proclamation* would therefore be a detail that was necessary to arrange (A.F., at para. 46). This argument builds on the legal inference made by the provincial court judge that the grant of power contained in condition No. 15 extended beyond the conditions specifically listed in the *1870 Order* (para. 526).

[95] We cannot agree, for several reasons. When the *1869 Proclamation* is read in context and in light of its objective, the words “civil and religious rights and privileges” do not connote a solemn promise to guarantee legislative bilingualism. In this respect, we respectfully disagree with the conclusion reached by the provincial court judge that the *1869 Proclamation* was meant to accede to the demands of the residents of the territories concerning language rights (para. 454). His legal inference as to the purpose of the *1869 Proclamation* is not supported by the evidence. We agree with the differing conclusion of the Court of Queen’s Bench judge, who concluded that the *1869 Proclamation*

#### D. *La Proclamation royale de 1869*

[92] À titre subsidiaire, M. Caron affirme que la *Proclamation de 1869* elle-même consacre le bilinguisme législatif.

[93] Le gouverneur général du Canada signe la *Proclamation de 1869* en réaction aux troubles dans la Colonie de la Rivière-Rouge. Comme nous l’avons mentionné, la Proclamation fait état « du chagrin et du déplaisir avec lesquels la Reine regarde les actes déraisonnables et illégaux qui ont eu lieu ». Elle donne également l’assurance aux résidents que, « sous l’union avec le Canada, tous vos droits et privilèges civils et religieux seront respectés ». Selon M. Caron, on peut voir dans cette assurance une promesse de bilinguisme législatif.

[94] Selon lui, cette assurance sera plus tard incorporée dans le *Décret de 1870* incidemment. À cet égard, M. Caron invoque le texte de l’*Adresse de 1869* (cédule B du *Décret de 1870*) et la condition n° 15 du *Décret de 1870*, qui habilite le gouverneur en conseil à « régler tous détails » nécessaires à l’annexion. De l’avis de M. Caron, la *Proclamation de 1869* constituait un détail à régler (m.a., par. 46). Cet argument est fondé sur l’inférence de droit du juge de la cour provinciale selon laquelle le pouvoir conféré à la condition n° 15 du *Décret de 1870* outrepassait l’objet des autres conditions expressément énumérées dans ce décret (par. 526).

[95] Nous ne pouvons retenir cet argument, et ce pour plusieurs raisons. Lorsque la *Proclamation de 1869* est interprétée à la lumière de son contexte et de son objet, les mots « droits et privilèges civils et religieux » n’évoquent pas une promesse solennelle de garantir le bilinguisme législatif. À cet égard, nous ne pouvons souscrire à la conclusion du juge de la cour provinciale selon laquelle la *Proclamation de 1869* visait à faire droit aux revendications des résidents des territoires en matière de droits linguistiques (par. 454). L’inférence de droit du juge de la cour provinciale quant à l’objet de la *Proclamation de 1869* n’est pas appuyée par la preuve. Nous partageons plutôt le point de vue différent de

was a document designed to defuse the conflict in face of the annexation (para. 179).

[96] While the *1869 Proclamation* should benefit from a liberal interpretation, the words, the context and the purpose of the *1869 Proclamation* must be considered “in order to arrive at an interpretation that, to the greatest extent, harmonizes the grammatical and ordinary sense of the words, read in their entire context, with the scheme and objects of the Proclamation” (*R. v. Marshall*, 2003 NSCA 105, 218 N.S.R. (2d) 78, at para. 203).

[97] As already noted, legislative bilingualism was understood separately from other “rights and privileges”, and was treated as such. The various Lists of Rights drafted by the representatives of the provisional government at the Red River Settlement demanded, on the one hand, that “English and French languages be common in the Legislature and Courts”, and on the other hand that “all properties, rights and privileges” be respected. If, as the appellant asserts, the *1869 Proclamation* was a direct response to the first List of Rights (Caron, A.F., at paras. 44-45), it seems incongruous that the *1869 Proclamation* could somehow guarantee legislative bilingualism while using words (“rights and privileges”) that mirror only the non-language portion of the settlers’ demands. The words, and their divergent meanings, do not support the appellant’s interpretation.

[98] Moreover, the appellant’s proposed interpretation of the historical context of the *1869 Proclamation* does not support the purposive argument he seeks to advance. If, as Mr. Caron argues, the *1869 Proclamation* indeed represented a binding promise to protect a variety of rights, including legislative bilingualism, there would have been no reason for the representatives to draft a second and third List of Rights with the specific intention of securing those rights in the ensuing negotiations with Canada.

[99] As previously discussed, the historical record shows that the provisional government sent three delegates to Ottawa to negotiate rights it wished

la juge de la Cour du Banc de la Reine, qui a conclu que la *Proclamation de 1869* visait à désamorcer les conflits que la perspective de l’annexion avait engendrés (par. 179).

[96] Même s’il y a lieu d’interpréter la *Proclamation de 1869* de manière libérale, il est nécessaire d’en examiner le texte, le contexte et l’objet [TRADUCTION] « afin d’en arriver à une interprétation qui, dans la mesure du possible, permet d’harmoniser le sens grammatical et ordinaire des mots, examinés dans leur contexte global, avec l’économie et l’objet de la Proclamation » (*R. c. Marshall*, 2003 NSCA 105, 218 N.S.R. (2d) 78, par. 203).

[97] Rappelons que le bilinguisme législatif était perçu différemment des autres « droits et privilèges » et était traité de façon distincte. Selon les différentes Listes des droits rédigées par les représentants du gouvernement provisoire à la Colonie de la Rivière-Rouge, d’une part, « [l]’usage des langues anglaise et française sera facultatif dans la législature et les cours de justice » et, d’autre part, « [t]outes propriétés, tous droits et privilèges » seront respectés. Si, comme le soutient l’appelant, la *Proclamation de 1869* constituait une réponse directe à la première Liste des droits (Caron, m.a., par. 44-45), il serait incongru qu’elle puisse garantir le bilinguisme législatif en reprenant les mots exacts (« droits et privilèges ») employés par les colons uniquement dans les réclamations non linguistiques. Les mots, et leurs sens divergents, n’appuient pas l’interprétation de l’appelant.

[98] Qui plus est, l’interprétation de l’appelant en ce qui concerne le contexte historique de la *Proclamation de 1869* n’appuie pas l’argumentation téléologique qu’il avance. Si, comme M. Caron l’affirme, la *Proclamation de 1869* représentait effectivement une promesse exécutoire quant à la protection de certains droits, dont le bilinguisme législatif, les représentants n’auraient eu aucune raison de rédiger une deuxième et une troisième Listes des droits dans le but explicite d’obtenir la reconnaissance de ces droits lors des négociations subséquentes avec le Canada.

[99] Comme nous l’avons vu, il ressort du dossier historique que le gouvernement provisoire a envoyé trois délégués à Ottawa afin de négocier les droits

to see secured. In some respects they were successful. The province of Manitoba was created. The *Manitoba Act, 1870* responded to several of their demands. Seen in this light, and given the context and language of the *1869 Proclamation*, the appellant's argument must fail.

#### E. Conclusion

[100] In summary, at its highest the appellants' argument is that there was a constitutional guarantee for bilingualism in the North-Western Territory located in the *1870 Order* or in the *1869 Proclamation*. In the context of the unrest, the Lists of Rights, and the negotiations, the promise to respect "legal rights" or "*droits acquis*" / "*droits légaux*" or "rights and privileges" represented an historic compromise and a constitutional guarantee operating to limit a province's power to legislate within its own area of competence. The fact that the joint administration of the North-Western Territory beginning in 1870 was bilingual, combined with the operation of s. 133 of the *Constitution Act, 1867*, shows that the inhabitants of the North-Western Territory were successful in getting what they bargained for: bilingual governance.

[101] At their most basic, the essence of these lines of reasoning is as follows: the inhabitants of the territories demanded legislative bilingualism in the negotiations with Canada, and we must hold that Canada acceded to this demand and granted a constitutionally protected right throughout the territories, either because Parliament assured the inhabitants in the *1867 Address* that their "legal rights" would be respected and this was attached to the *1870 Order*, or because of the assurances given by the Governor General in 1869.

[102] We note that these arguments have far-reaching consequences. They would require holding that bilingualism has been constitutionally entrenched not only for Alberta, but also for all of the former HBC lands, which now form part of Saskatchewan, Ontario, Quebec, Yukon, Nunavut and present-day Northwest Territories. This reasoning would also require holding that this Court's decision in *Mercurie* is erroneous because bilingualism has been protected in Saskatchewan since 1870. The logical extension

qu'il souhaitait voir protégés. À certains égards, ils ont réussi. La province du Manitoba a été créée. La *Loi de 1870 sur le Manitoba* a répondu à plusieurs de leurs revendications. Examinée sous cet angle, et vu le contexte et le libellé de la *Proclamation de 1869*, la thèse de l'appellant ne peut être retenue.

#### E. Conclusion

[100] En résumé, les appelants soutiennent essentiellement que le *Décret de 1870* ou la *Proclamation de 1869* comportaient une garantie constitutionnelle de bilinguisme dans le Territoire du Nord-Ouest. Selon eux, vu les troubles, les Listes des droits et les négociations, la promesse quant au respect des « droits acquis », des « droits légaux » (« *legal rights* ») ou des « droits et privilèges » représentait un compromis historique et une garantie constitutionnelle ayant pour effet de restreindre le pouvoir d'une province de légiférer dans sa propre sphère de compétence. Conjugué à l'application de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le fait que l'administration combinée du Territoire du Nord-Ouest était bilingue dès 1870 montre que les habitants du Territoire du Nord-Ouest ont réussi à obtenir ce qu'ils voulaient : l'administration bilingue.

[101] Réduit à sa plus simple expression, le raisonnement est le suivant : les habitants des territoires ont réclamé le bilinguisme législatif au cours de leurs négociations avec le Canada et il nous faudrait conclure que le Canada a acquiescé et accordé un droit garanti par la Constitution dans l'ensemble des territoires parce que le Parlement avait promis à la population dans l'*Adresse de 1867* que ses « droits acquis » seraient respectés, et que l'*Adresse* a été annexée au *Décret de 1870*, ou parce que le gouverneur général, en 1869, a offert des assurances à ce sujet.

[102] À notre avis, ces arguments ont des conséquences d'une portée considérable. Ils nous obligeraient à conclure que le bilinguisme a été constitutionnalisé non seulement en Alberta, mais également dans toutes les terres qui appartenaient auparavant à la Compagnie et qui ressortissent maintenant à la Saskatchewan, à l'Ontario, au Québec, au Yukon, au Nunavut et aux Territoires du Nord-Ouest actuels. Ce raisonnement obligerait aussi à conclure que l'arrêt rendu par notre Cour dans l'affaire

of this reasoning would also lead inevitably to the conclusion that a variety of other demands made by the settlers have been constitutionalized by the words “legal rights”. To note but one example, the settlers demanded bilingual judges (“XVIII. THAT the Judge of the Supreme Court speak the English and French languages”: third List of Rights). As our colleagues describe, this reflected the practice of the time in the pre-annexation territorial courts. The argument that supports the entrenchment of legislative bilingualism throughout the annexed territories supports equally the entrenchment of a right to the exclusive appointment of bilingual judges to the Superior Court, which would continue to the present day.

[103] However, these arguments cannot be sustained in the face of the historical record and the underlying principles of constitutional interpretation. Absent some entrenched guarantee, a province has the authority to decide the language or languages to be used in its legislative process. Clearly, a province may choose to enact its laws and regulations in French and English. But we cannot simply infer a guarantee of legislative bilingualism that would override this exclusive provincial jurisdiction absent clear textual and contextual evidence to support an entrenched right. It has never been the case in our constitutional history that a right to legislative bilingualism was constitutionalized by inference through the vehicle of the words “legal rights”. The words in the *1867 Address* cannot support a constitutional guarantee of legislative bilingualism in the province of Alberta. Parliament knew how to entrench language rights and did so in the *Manitoba Act, 1870* but not in the *1867 Address*.

#### F. *Fiduciary Duty*

[104] The intervener Association canadienne-française de l’Alberta (“ACFA”) argues that Parliament and the Crown owe a fiduciary duty to Métis

*Mercurie* est erroné parce que le bilinguisme est protégé en Saskatchewan depuis 1870. La suite logique de ce raisonnement conduirait aussi inévitablement à la conclusion que l’objet de plusieurs autres revendications des colons a été constitutionnalisé par le truchement des termes « droits acquis » ou « droits légaux ». Par exemple, les colons avaient demandé la nomination de juges bilingues (« 18<sup>o</sup> Que le Juge de la Cour Suprême parle le français et l’anglais » (troisième Liste des droits)). Comme le décrivent nos collègues, cette revendication traduisait la pratique au sein des cours territoriales à l’époque préalable à l’annexion. Si l’on accepte l’argument selon lequel le bilinguisme législatif a été constitutionnalisé dans tous les territoires annexés, il faut accepter de même qu’un droit à ce que l’on nomme exclusivement des juges bilingues à la Cour supérieure a également été constitutionnalisé et s’applique de nos jours.

[103] Cependant, eu égard au dossier historique et aux principes fondamentaux d’interprétation constitutionnelle, ces arguments ne peuvent être retenus. En l’absence d’une garantie consacrée, les provinces ont le pouvoir de décider la langue ou les langues qu’elles utiliseront pour légiférer. Manifestement, une province peut choisir d’édicter ses lois et règlements en français et en anglais. Toutefois, nous ne pouvons tout simplement pas inférer qu’une garantie de bilinguisme législatif existe et l’emporte sur cette compétence provinciale exclusive sans éléments de preuve textuels et contextuels clairs en ce sens. Il n’est jamais arrivé dans l’histoire constitutionnelle que le droit au bilinguisme législatif soit constitutionnalisé par le jeu d’une inférence fondée sur l’emploi des termes « droits acquis » ou « droits légaux ». Le libellé de l’*Adresse de 1867* n’étaye pas la thèse de l’existence d’une garantie constitutionnelle de bilinguisme législatif en Alberta. Le législateur savait comment garantir des droits linguistiques et c’est ce qu’il a fait dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, pas dans l’*Adresse de 1867*.

#### F. *Obligation fiduciaire*

[104] L’Association canadienne-française de l’Alberta (« ACFA »), intervenante en l’espèce, fait valoir que le Parlement et la Couronne ont une

and the French-speaking population with regard to legislative bilingualism. The ACFA submits that the three-part test set out by this Court in *Alberta v. Elder Advocates of Alberta Society*, 2011 SCC 24, [2011] 2 S.C.R. 261, is met in this case.

[105] In our view, this submission cannot succeed. As this Court explained in *Elder Advocates*, for an *ad hoc* fiduciary duty to arise, the claimant must show

(1) an undertaking by the alleged fiduciary to act in the best interests of the alleged beneficiary or beneficiaries; (2) a defined person or class of persons vulnerable to a fiduciary's control (the beneficiary or beneficiaries); and (3) a legal or substantial practical interest of the beneficiary or beneficiaries that stands to be adversely affected by the alleged fiduciary's exercise of discretion or control. [para. 36]

[106] However, the Court also emphasized that the adverse effect must be with respect to a “specific private law interest to which the person has a pre-existing distinct and complete legal entitlement” (*Elder Advocates*, at para. 51 (underlining added)). In our view, a private law interest does not arise in the circumstances of this case.

[107] With respect to the relationship between the Métis and the Crown, a fiduciary duty may arise as a result of the “Crown [assuming] discretionary control over specific Aboriginal interests” (*Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, 2004 SCC 73, [2004] 3 S.C.R. 511, at para. 18). While this Court has noted that the relationship between the Métis and the Crown, viewed generally, is fiduciary in nature, not all dealings between parties in a fiduciary relationship are governed by fiduciary obligations (*Manitoba Metis*, at para. 48; see generally paras. 46-50). The appellants have not demonstrated that a fiduciary duty attaches to the Crown in these circumstances.

obligation fiduciaire envers les Métis et la population francophone en matière de bilinguisme législatif. L'ACFA soutient qu'il est satisfait dans l'affaire au critère à trois volets que notre Cour énonce dans *Alberta c. Elder Advocates of Alberta Society*, 2011 CSC 24, [2011] 2 R.C.S. 261.

[105] À notre avis, cet argument ne peut être retenu. Comme notre Cour l'explique dans l'arrêt *Elder Advocates*, pour prouver l'existence d'une obligation fiduciaire *ad hoc*, le demandeur doit démontrer :

(1) un engagement de la part du fiduciaire à agir au mieux des intérêts du bénéficiaire ou des bénéficiaires; (2) l'existence d'une personne ou d'un groupe de personnes définies vulnérables au contrôle du fiduciaire (le bénéficiaire ou les bénéficiaires); et (3) un intérêt juridique ou un intérêt pratique important du bénéficiaire ou des bénéficiaires sur lequel l'exercice, par le fiduciaire, de son pouvoir discrétionnaire ou de son contrôle pourrait avoir une incidence défavorable. [par. 36]

[106] Cependant, la Cour précise également que l'effet défavorable doit toucher « un intérêt de droit privé précis sur lequel la personne exerçait déjà un droit distinct et absolu » (*Elder Advocates*, par. 51 (nous soulignons)). À notre avis, aucun intérêt de droit privé n'existe dans les circonstances de l'espèce.

[107] En ce qui concerne les rapports entre les Métis et la Couronne, une obligation fiduciaire peut naître lorsque « la Couronne assume des pouvoirs discrétionnaires à l'égard d'intérêts autochtones particuliers » (*Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73, [2004] 3 R.C.S. 511, par. 18). Même si notre Cour a souligné que, généralement, les rapports entre les Métis et la Couronne sont de nature fiduciaire, ce ne sont pas tous les rapports entre les parties qui sont assujettis à une obligation fiduciaire (*Manitoba Metis*, par. 48; voir généralement par. 46-50). Les appelants n'ont pas démontré que la Couronne avait une obligation fiduciaire dans les circonstances de la présente affaire.

### V. Disposition

[108] For the above reasons, we would dismiss the appeals and answer the constitutional questions as follows:

1. Is the *Languages Act*, R.S.A. 2000, c. L-6, *ultra vires* or inoperative insofar as it abrogates a constitutional duty owed by Alberta to enact, print and publish its laws and regulations in English and in French in accordance, *inter alia*, with the *Rupert's Land and North-Western Territory Order* of June 23, 1870, R.S.C. 1985, App. II, No. 9?

No.

2. If the answer to question 1 is affirmative, are the *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, and any other laws and regulations that have not been enacted, printed and published by Alberta in English and French inoperative?

It is not necessary to answer this question.

### VI. Costs

[109] Mr. Caron seeks solicitor and client costs before all courts. Mr. Boutet seeks party and party costs before all courts. The appellants request these costs irrespective of the outcome of these appeals. Alberta seeks costs against both appellants before this Court, and opposes solicitor and client costs to Mr. Caron.

[110] While costs typically follow the outcome of the case, this Court has the discretion, in appropriate circumstances, to award costs on appeal and in the courts below regardless of the outcome (*Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26, s. 47). Here, we would exercise our discretion to depart from the normal practice: despite their lack of success, we would award Mr. Caron and Mr. Boutet their costs on a party and party basis.

[111] This case clearly raises issues of considerable public interest, a fact this Court has already

### V. Dispositif

[108] Pour les motifs qui précèdent, nous sommes d'avis de rejeter les pourvois et de répondre de la manière suivante aux questions constitutionnelles :

1. Est-ce que la *Loi linguistique*, R.S.A. 2000, c. L-6, est *ultra vires* ou sans effet dans la mesure où elle abroge une obligation constitutionnelle de l'Alberta d'édicter, d'imprimer et de publier ses lois et ses règlements en français et en anglais conformément, notamment, au *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*, le 23 juin 1870, L.R.C. 1985, app. II, n° 9?

Non.

2. En cas de réponse affirmative à la question 1, est-ce que la loi intitulée *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, ainsi que les autres lois et règlements qui n'ont pas été édictés, imprimés et publiés en français et en anglais par l'Alberta, sont inopérants?

Il n'est pas nécessaire de trancher cette question.

### VI. Dépens

[109] M. Caron sollicite les dépens avocat-client devant tous les tribunaux. Pour sa part, M. Boutet sollicite les dépens entre parties devant tous les tribunaux. Les appelants sollicitent ces dépens indépendamment de l'issue des présents pourvois. L'Alberta demande que les deux appelants soient condamnés aux dépens devant la Cour et s'oppose à ce que les dépens avocat-client soient adjugés à M. Caron.

[110] Si les dépens suivent en général l'issue de l'instance, la Cour a le pouvoir, dans certaines circonstances, d'adjuger les dépens dans l'appel et devant les cours d'instance inférieure peu importe l'issue de l'appel (*Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, c. S-26, art. 47). En l'espèce, nous sommes d'avis de déroger à la pratique habituelle, en vertu de notre pouvoir discrétionnaire : même si MM. Caron et Boutet n'ont pas eu gain de cause, nous leur adjugeons les dépens entre parties.

[111] Il est évident que la présente affaire soulève des questions d'intérêt public considérable,

recognized (*R. v. Caron*, 2011 SCC 5, [2011] 1 S.C.R. 78). In that decision, this Court applied the framework that it had earlier established in *British Columbia (Minister of Forests) v. Okanagan Indian Band*, 2003 SCC 71, [2003] 3 S.C.R. 371, and upheld the lower court's decision to award Mr. Caron interim costs — an award granted, by definition, before any decision on the merits. An interim costs award is itself exceptional, reserved for cases that engage issues of public interest and that transcend the individual interests of the particular litigant. In upholding Mr. Caron's interim costs award, this Court held that this litigation is to the benefit of the broader Alberta public interest and the Franco-Albertan community generally (paras. 45 and 49). In addition, the outcome of the litigation impacts “the validity of the entire corpus of Alberta's unilingual statute books” (para. 44). These observations remain true today and apply with equal force to Mr. Boutet.

[112] Further, an award of party and party costs in these circumstances finds footing in this Court's jurisprudence. This Court has previously awarded party and party costs to an unsuccessful party who has raised an issue of public interest in the context of constitutional litigation: see *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2013 SCC 42, [2013] 2 S.C.R. 774, at para. 64; see also *DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194. While these appeals originated in a quasi-criminal context, “this case is more in the nature of regular constitutional litigation conducted . . . for the benefit of the Franco-Albertan community generally” (*Caron* (2011), at para. 49).

[113] Although we would award Mr. Caron and Mr. Boutet party and party costs, we see no compelling reason to depart further from the norm to award Mr. Caron solicitor and client costs. Mr. Caron was not successful in establishing the language rights he sought. In balancing the competing interests at

ce que la Cour avait reconnu dans l'arrêt *R. c. Caron*, 2011 CSC 5, [2011] 1 R.C.S. 78. La Cour avait alors appliqué le cadre qu'elle avait établi précédemment dans l'arrêt *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan*, 2003 CSC 71, [2003] 3 R.C.S. 371, et avait confirmé la décision de première instance de rendre en faveur de M. Caron une ordonnance de provision pour frais — qui intervient, par définition, avant toute décision sur le fond. Une telle ordonnance constitue une mesure exceptionnelle, que l'on réserve aux affaires qui soulèvent des questions d'intérêt public et transcendent les intérêts individuels d'une partie. En confirmant l'ordonnance à l'égard de M. Caron, la Cour a conclu que le litige avait été engagé dans l'intérêt public général des Albertains et au profit de la communauté franco-albertaine dans son ensemble (par. 45 et 49). Qui plus est, l'issue du litige a une incidence sur la validité de « tout le corpus des textes juridiques unilingues de l'Alberta » (par. 44). Ces remarques n'ont rien perdu de leur véracité et s'appliquent autant dans le cas de M. Boutet.

[112] De plus, on trouve dans la jurisprudence de la Cour des précédents d'adjudication des dépens entre parties dans de telles circonstances. En effet, la Cour a déjà accordé ce type de dépens à une partie ayant succombé, parce qu'elle avait soulevé une question d'intérêt public dans le cadre d'un litige en matière constitutionnelle (voir *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2013 CSC 42, [2013] 2 R.C.S. 774, par. 64; voir aussi *DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194). Même si les faits générateurs des litiges appartiennent au domaine quasi criminel « la présente affaire constitue davantage un litige constitutionnel ordinaire qui a été engagé [. . .] au profit de la communauté franco-albertaine dans son ensemble » (*Caron* (2011), par. 49).

[113] Si nous sommes d'avis d'accorder à MM. Caron et Boutet les dépens entre parties, il n'existe selon nous aucun motif impérieux de déroger davantage à la norme et d'adjuger à M. Caron les dépens avocat-client. M. Caron n'a pas réussi à démontrer l'existence des droits linguistiques qu'il

play, including access to justice, the result, and the use of public funds, we are not persuaded that such an elevated costs award is justified in this case.

[114] In sum, we would exercise our discretion to award Mr. Caron and Mr. Boutet party and party costs here and in the Court of Appeal and the summary conviction appeal court. This award of costs in no way disturbs the interim costs previously awarded to Mr. Caron, as affirmed by this Court in 2011. While the resolution of the present appeals is not in the appellants' favour, this litigation has nevertheless served an important public function.

The reasons of Abella, Wagner and Côté JJ. were delivered by

WAGNER AND CÔTÉ JJ. (dissenting) —

### I. Introduction

[115] The answer to the question whether Alberta is constitutionally required to enact, print and publish all its laws in French as well as in English is written across the history of Rupert's Land and the North-Western Territory. It requires us to go back to the country's foundational moments, to its "constitution" in the most literal sense. More precisely, at the heart of this case are the negotiations regarding the annexation of Rupert's Land and the North-Western Territory to Canada. These negotiations between representatives of the provisional government of the territories to be annexed and representatives of the Canadian government took place in the period leading up to 1870. It is common ground that they unequivocally resulted in a historic political compromise that permitted the annexation of those territories.

[116] We conclude that Alberta is constitutionally required to enact, print and publish its laws in both French and English. We reach this conclusion on the basis that the historic agreement between the Canadian government and the inhabitants of Rupert's Land and the North-Western Territory

revendiquait. Après avoir pris en compte les divers intérêts en jeu, dont l'accès à la justice, l'issue du litige et l'utilisation des fonds publics, nous ne sommes pas convaincus qu'il est justifié d'adjuger des dépens si élevés.

[114] Bref, nous sommes d'avis d'exercer notre pouvoir discrétionnaire pour accorder à MM. Caron et Boutet les dépens entre parties devant la Cour, devant la Cour d'appel et devant la cour d'appel des poursuites sommaires. Notre décision ne change rien à l'ordonnance de provision pour frais qui avait été rendue à l'égard de M. Caron et avait été confirmée par la Cour en 2011. Même si l'issue des présents pourvois n'est pas favorable aux appelants, le litige a néanmoins rempli une fonction publique importante.

Version française des motifs des juges Abella, Wagner et Côté rendus par

LES JUGES WAGNER ET CÔTÉ (dissidents) —

### I. Introduction

[115] La réponse à la question de savoir si l'Alberta a une obligation constitutionnelle d'édicter, d'imprimer et de publier ses lois en français et en anglais se retrouve dans l'histoire de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest. Il faut ainsi remonter à l'époque de la fondation du pays, à sa « constitution » dans le sens littéral du terme. Plus précisément, les négociations concernant l'annexion de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest au Canada sont au cœur des présents pourvois. Ces négociations entre les représentants du gouvernement provisoire des territoires à annexer et les représentants du gouvernement canadien ont eu lieu pendant une certaine période s'étant terminée en 1870. Le résultat non équivoque de ces négociations fut un compromis politique historique qui a permis l'annexion de ces territoires.

[116] Nous concluons que l'Alberta a l'obligation constitutionnelle d'édicter, d'imprimer et de publier ses lois en français et en anglais. Notre conclusion est fondée sur le fait que l'entente historique conclue entre le gouvernement canadien et la population de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest

contained a promise to protect legislative bilingualism. We accept the appellants' argument that that agreement is constitutionally entrenched by virtue of the *1867 Address* of Parliament to the Queen. We would therefore allow the appeals.

[117] There are three principles that are of paramount importance in this case and that must inform our reading of the *1867 Address*. The first is that the Constitution must be interpreted in light of its historical, philosophical and linguistic context. The second is that constitutional provisions must be interpreted broadly and purposively. The third relates to the very nature of a constitution, which is an expression of the will of the people.

[118] In accordance with these fundamental principles of constitutional interpretation, the following conclusions provide compelling support for the appellants' case. First, it can be seen from the historical record that legislative bilingualism was in effect throughout the territories before the annexation. Second, representatives of the territories demanded legislative bilingualism as a peremptory condition for annexation, and this demand was met with no resistance from Canada. On the contrary, Canadian representatives offered clear assurances that legislative bilingualism in the territories would unquestionably be provided for. Third, the *1867 Address*, read against this background, enshrined the promise of legislative bilingualism, and this interpretation is supported by subsequent documents, notably the *Royal Proclamation* of 1869. Finally, nothing in the *Manitoba Act, 1870*, S.C. 1870, c. 3, negates this reading; indeed, that Act effectively ensured that legislative bilingualism would continue to prevail throughout the territories after the annexation.

[119] In short, the historical record clearly shows that there was an agreement to protect legislative bilingualism throughout the annexed territories. This agreement was constitutionally enshrined in the *Rupert's Land and North-Western Territory Order* (1870) (U.K.) (reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 9) (the "*1870 Order*") — which incorporated

contenait une promesse de protéger le bilinguisme législatif. Nous acceptons l'argument des appelants selon lequel cette entente a été constitutionnalisée par le truchement de l'*Adresse de 1867* du Parlement à la Reine. En conséquence, nous sommes d'avis d'accueillir les appels.

[117] Trois principes revêtent une importance primordiale en l'espèce et doivent guider notre interprétation de l'*Adresse de 1867*. Selon le premier, la Constitution doit être interprétée à la lumière de ses contextes historique, philosophique et linguistique. Selon le deuxième, les dispositions constitutionnelles doivent faire l'objet d'une interprétation large et téléologique. Le troisième est de l'essence même d'une constitution, laquelle représente l'expression de la volonté d'un peuple.

[118] Les conclusions qui suivent, conformes à ces principes fondamentaux d'interprétation constitutionnelle, étayent solidement l'argument des appelants. Premièrement, il ressort du dossier historique que le bilinguisme législatif existait dans l'ensemble des territoires avant l'annexion. Deuxièmement, les représentants des territoires avaient réclamé le bilinguisme législatif comme condition *sine qua non* d'annexion, et leur demande ne s'est heurtée à aucune résistance à cet égard de la part du Canada. Au contraire, les représentants canadiens ont donné l'assurance non équivoque que le bilinguisme législatif dans les territoires serait indubitablement respecté. Troisièmement, en raison de ce contexte, on peut conclure que l'*Adresse de 1867* a consacré la promesse de bilinguisme législatif, une interprétation qu'étayaient des documents ultérieurs, dont la *Proclamation royale* de 1869. Enfin, rien dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, S.C. 1870, c. 3, ne vient contredire cette interprétation. En effet, cette loi a effectivement assuré la continuité du bilinguisme législatif dans l'ensemble des territoires après l'annexion.

[119] Bref, le dossier historique démontre clairement l'existence d'une entente qui protégeait le bilinguisme législatif dans l'ensemble des territoires annexés. Cette entente a été constitutionnalisée dans le *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest* (1870) (R.-U.) (reproduit dans L.R.C. 1985, app. II, n° 9) (le « *Décret*

the *1867 Address* — as is confirmed by the events of that period.

## II. Facts and Judicial History

[120] Mr. Boutet and Mr. Caron were charged with traffic offences in Alberta under the *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, which had been enacted in English only. They concede the facts, which are sufficient to establish their guilt beyond a reasonable doubt. However, they argue that the *Traffic Safety Act* is unconstitutional because it was not enacted in both French and English.

[121] At trial, both were found not guilty by Judge Wenden of the Provincial Court, who concluded that the *Traffic Safety Act* was of no force and effect, because Alberta was under a constitutional obligation to enact its laws in French as well as in English: 2008 ABPC 232, 95 Alta. L.R. (4th) 307. The trial court's decision turned on the constitutional status of the *Royal Proclamation of December 6, 1869*. Wenden Prov. Ct. J. ultimately concluded that the *Royal Proclamation* was a constitutional document that contained a promise regarding the bilingual publication of statutes, which applied throughout the region that was then Rupert's Land and the North-Western Territory.

[122] The Court of Queen's Bench allowed the Crown's appeal, concluding that the province was under no such obligation: 2009 ABQB 745, 23 Alta. L.R. (5th) 321. Eidsvik J. found that although French had been widely used in Rupert's Land and the North-Western Territory, neither the *Royal Proclamation* nor the *1870 Order* had had the effect of constitutionalizing language rights in what is now Alberta. She concluded that the *Proclamation* had been a political gesture and that the *1867 Address* did not include language rights.

[123] Mr. Boutet and Mr. Caron appealed to the Alberta Court of Appeal, and their appeals were dismissed: 2014 ABCA 71, 92 Alta. L.R. (5th) 306. Rowbotham J.A., writing for herself and O'Brien J.A., upheld the decision of the Court of Queen's Bench. She concluded that the geographic scope

*de 1870* ») — auquel l'*Adresse de 1867* est annexée —, comme le confirment les événements de l'époque.

## II. Faits et historique judiciaire

[120] MM. Boutet et Caron ont été accusés d'infractions en Alberta en vertu de la *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, adoptée uniquement en anglais. Ils reconnaissent les faits, lesquels sont suffisants pour établir leur culpabilité hors de tout doute raisonnable. Ils soutiennent toutefois que la *Traffic Safety Act* est inconstitutionnelle parce qu'elle n'a pas été adoptée en français et en anglais.

[121] Au procès, le juge Wenden de la Cour provinciale les a acquittés. Il a conclu que la *Traffic Safety Act* était inopérante parce que l'Alberta avait l'obligation constitutionnelle d'adopter ses lois en français et en anglais (2008 ABPC 232, 95 Alta. L.R. (4th) 307). La décision de première instance portait principalement sur le statut constitutionnel de la *Proclamation royale* du 6 décembre 1869. Le juge Wenden a ultimement conclu que ce document était de nature constitutionnelle et contenait une promesse portant sur la publication bilingue des lois applicables dans l'ensemble de la région constituée alors par la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest.

[122] La Cour du Banc de la Reine a accueilli l'appel interjeté par le ministère public, jugeant que la province n'était liée par aucune telle obligation (2009 ABQB 745, 23 Alta. L.R. (5th) 321). La juge Eidsvik a conclu que même si le français était couramment utilisé dans la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, ni la *Proclamation royale* ni le *Décret de 1870* n'avaient eu pour effet de constitutionnaliser les droits linguistiques dans la région qui est maintenant l'Alberta. Selon la juge, la *Proclamation* ne constituait qu'un geste politique, et l'*Adresse de 1867* ne prévoyait pas de droits linguistiques.

[123] MM. Boutet et Caron ont interjeté appel à la Cour d'appel de l'Alberta, qui a rejeté les pourvois (2014 ABCA 71, 92 Alta. L.R. (5th) 306). S'exprimant en son propre nom et pour le juge O'Brien, la juge Rowbotham a confirmé la décision de la Cour du Banc de la Reine. Elle a conclu que

of the right to publication of legislation in both English and French that had existed before the annexation was limited to the District of Assiniboia. Moreover, she agreed with Eidsvik J. that this right had not been constitutionally entrenched by the *Proclamation* or the *1870 Order*. She relied on the fact that Parliament had shown that it knew how to entrench language rights at the time, as can be seen from s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*.

[124] In concurring reasons, Slatter J.A. concluded that this Court's decision in *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234, was binding and that the case could be disposed of on the basis of *stare decisis*. He nevertheless proceeded to assess the constitutional claims. Although he agreed that interpretive principles should be applied to favour the protection of minority rights, he found that the historical documents could not be amplified so as to entrench linguistic protection. He further concluded that the language rights that existed at the time of the annexation and the *Proclamation* were limited geographically to the Red River Colony.

### III. Issues

[125] On September 24, 2014, the Chief Justice stated the following constitutional questions:

1. Is the *Languages Act*, R.S.A. 2000, c. L-6, *ultra vires* or inoperative insofar as it abrogates a constitutional duty owed by Alberta to enact, print and publish its laws and regulations in English and in French in accordance, *inter alia*, with the *Rupert's Land and North-Western Territory Order* of June 23, 1870, R.S.C. 1985, App. II, No. 9?
2. If the answer to question 1 is affirmative, are the *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, and any other laws and regulations that have not been enacted, printed and published by Alberta in English and French inoperative?

### IV. Analysis

[126] In accordance with the procedure set out in s. 146 of the *Constitution Act, 1867*, the Senate

le droit en matière de publication des lois en anglais et en français existant avant l'annexion ne s'appliquait que dans le district d'Assiniboine. En outre, elle partageait l'avis de la juge Eidsvik, selon qui ce droit n'a été constitutionnalisé ni par la *Proclamation* ni par le *Décret de 1870*. Sa conclusion était fondée sur le fait que le Parlement avait démontré qu'il savait comment consacrer des droits linguistiques à l'époque, comme en fait foi l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*.

[124] Dans ses motifs concordants, le juge Slatter est arrivé à la conclusion que l'arrêt *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234, liait les cours et que l'affaire pouvait être tranchée sur la base de la règle du *stare decisis*. Il a néanmoins examiné les questions de nature constitutionnelle. Même s'il était d'avis que les principes d'interprétation devaient être appliqués de manière à favoriser la protection des droits des minorités, il a toutefois conclu que les documents historiques n'appuyaient pas une lecture élargie permettant de consacrer une protection linguistique. Il a de plus conclu que la *Proclamation* et les droits linguistiques qui existaient à l'époque de l'annexion étaient limités sur le plan géographique à la Colonie de la Rivière-Rouge.

### III. Questions

[125] Le 24 septembre 2014, la Juge en chef a formulé les questions constitutionnelles suivantes :

1. Est-ce que la *Loi linguistique*, R.S.A. 2000, c. L-6, est *ultra vires* ou sans effet dans la mesure où elle abroge une obligation constitutionnelle de l'Alberta d'édicter, d'imprimer et de publier ses lois et ses règlements en français et en anglais conformément, notamment, au *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*, le 23 juin 1870, L.R.C. 1985, app. II, n° 9?
2. En cas de réponse affirmative à la question 1, est-ce que la loi intitulée *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, ainsi que les autres lois et règlements qui n'ont pas été édictés, imprimés et publiés en français et en anglais par l'Alberta, sont inopérants?

### IV. Analyse

[126] Conformément à la procédure établie à l'art. 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le

and the House of Commons asked the Queen in the *1867 Address* to admit Rupert's Land and the North-Western Territory into the Dominion. The relevant portion of s. 146 reads as follows:

**146.** It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice of Her Majesty's Most Honourable Privy Council, . . . on Address from the Houses of the Parliament of Canada to admit Rupert's Land and the North-western Territory, or either of them, into the Union, on such Terms and Conditions in each Case as are in the Addresses expressed and as the Queen thinks fit to approve, subject to the Provisions of this Act; and the Provisions of any Order in Council in that Behalf shall have effect as if they had been enacted by the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland.

The effect of the final clause of s. 146 was to subject the Parliament of Canada to any order issued by the Queen in Council under that section. In other words, the Parliament of Canada was not competent to alter any terms or conditions expressed in an address of Parliament that had been approved by the Queen in an order pursuant to s. 146. This was clearly set out in s. 2 of the *Colonial Laws Validity Act, 1865* (U.K.), 28 & 29 Vict., c. 63, which provides:

**2.** Any Colonial Law which is or shall be in any respect repugnant to the Provisions of any Act of Parliament extending to the Colony to which such Law may relate, or repugnant to any Order or Regulation made under Authority of such Act of Parliament, or having in the Colony the Force and Effect of such Act, shall be read subject to such Act, Order, or Regulation, and shall, to the Extent of such Repugnancy, but not otherwise, be and remain absolutely void and inoperative.

[127] The *1867 Address* stated that upon Great Britain's agreeing to transfer the territories, Canada would provide for the "legal rights" of any individual therein. It reads as follows:

That in the event of your Majesty's Government agreeing to transfer to Canada the jurisdiction and control over

Sénat et la Chambre des communes demandent à la Reine, dans l'*Adresse de 1867*, d'admettre la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest dans le Dominion. La partie de l'art. 146 qui nous intéresse est ainsi libellée :

**146.** Il sera loisible à la Reine, de l'avis du très-honorable Conseil Privé de Sa Majesté, sur la présentation d'adresses de la part des chambres du Parlement du Canada, [. . .] d'admettre la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, ou l'une ou l'autre de ces possessions, dans l'union, aux termes et conditions, dans chaque cas, qui seront exprimés dans les adresses et que la Reine jugera convenable d'approuver, conformément à la présente; les dispositions de tous ordres en conseil rendus à cet égard, auront le même effet que si elles avaient été décrétées par le parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande.

Suivant la dernière partie de l'art. 146, le Parlement du Canada était assujéti à tout décret de la Reine en conseil rendu en vertu de cette disposition. Autrement dit, le Parlement du Canada n'avait pas compétence pour modifier les termes ou conditions énoncés dans les adresses du Parlement approuvées par la Reine par le truchement d'un décret pris par application de l'art. 146. C'est clairement ce qui est prévu à l'art. 2 de la *Colonial Laws Validity Act, 1865* (R.-U.), 28 & 29 Vict., c. 63, reproduit ci-dessous :

**2.** Toute loi coloniale qui est ou sera incompatible, à quelque égard que ce soit, avec des dispositions d'une loi du parlement s'appliquant à la colonie à laquelle cette loi peut se rapporter ou incompatible avec un arrêté ou règlement rendu en vertu de cette loi du parlement, ou ayant dans la colonie la vigueur ou l'effet de cette loi, doit s'interpréter subordonnément à cette loi, à cet arrêté ou règlement, et doit dans la mesure de cette incompatibilité mais non autrement, être ou demeurer absolument nulle et inopérante.

[127] Aux termes de l'*Adresse de 1867*, advenant le consentement de la Grande-Bretagne au transfert des territoires, le Canada pourvoira à ce que les « droits acquis » de tout individu de ces régions soient respectés. Voici le libellé de l'adresse dans sa version anglaise :

That in the event of your Majesty's Government agreeing to transfer to Canada the jurisdiction and control

the said region, the Government and Parliament of Canada will be ready to provide that the legal rights of any corporation, company, or individual within the same shall be respected, and placed under the protection of Courts of competent jurisdiction. [Emphasis added.]

[128] The Address was adopted by both houses of Parliament in English and in French. The initial French version of this passage states:

Que dans le cas où le Gouvernement de Votre Majesté consentirait à donner juridiction et contrôle au *Canada* sur ces régions, le Gouvernement et le Parlement du *Canada* seront prêts à pourvoir à ce que les droits acquis de toute Corporation, Compagnie ou Individu de ces régions soient respectés et placés sous la protection de Cours de Justice de juridiction compétente . . . [Underlining added.]

(*Journaux de la Chambre des communes de la Puissance du Canada*, vol. I, 1st Sess., 1st Parl., December 12, 1867, at p. 68)

[129] The promise in the *1867 Address* to respect the “legal rights” of the inhabitants of Rupert’s Land and the North-Western Territory forms part of the Constitution of Canada by virtue of the Address being annexed to the *1870 Order*. As we noted above, s. 146 provided for the entrenchment of the terms and conditions contained in the Address, from the time when the *1870 Order* was issued, as if those terms and conditions had been enacted by statute of the Imperial Parliament. The constitutional status of the Address is reaffirmed in the modern context by virtue of the fact that the *1870 Order* is a constitutional document pursuant to s. 52(2)(b) of, and the Schedule to, the *Constitution Act, 1982*. The principles of constitutional interpretation must therefore be applied in order to establish the meaning of the term “legal rights”. Properly understood, the constitutional compromise that gave rise to this promise encompasses legislative bilingualism.

[130] Given the extended review of *Mercurie* by the courts below, we will begin our analysis by discussing the real impact of that case on the case at

over the said region, the Government and Parliament of Canada will be ready to provide that the legal rights of any corporation, company, or individual within the same shall be respected, and placed under the protection of Courts of competent jurisdiction. [Nous soulignons.]

[128] Cette adresse fut adoptée en français et en anglais par les deux chambres du Parlement. La version française initiale de ce passage est rédigée ainsi :

Que dans le cas où le Gouvernement de Votre Majesté consentirait à donner juridiction et contrôle au *Canada* sur ces régions, le Gouvernement et le Parlement du *Canada* seront prêts à pourvoir à ce que les droits acquis de toute Corporation, Compagnie ou Individu de ces régions soient respectés et placés sous la protection de Cours de Justice de juridiction compétente . . . [Nous soulignons.]

(*Journaux de la Chambre des communes de la Puissance du Canada*, vol. I, 1<sup>re</sup> sess., 1<sup>re</sup> lég., 12 décembre 1867, p. 68)

[129] La promesse contenue dans l’*Adresse de 1867* de respecter les « droits acquis » des habitants de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest fait partie de la Constitution du Canada par l’effet de l’annexion de l’*Adresse* au *Décret de 1870*. Comme nous le mentionnons précédemment, aux termes de l’art. 146, les termes et conditions qui figurent dans l’*Adresse* sont consacrés dès lors que le *Décret de 1870* est pris, comme s’ils avaient été édictés sous forme de loi par le Parlement impérial. La valeur constitutionnelle de l’*Adresse* est à nouveau confirmée à l’époque moderne par le fait que le *Décret de 1870* est un document constitutionnel suivant l’al. 52(2)(b) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et l’annexe de cette dernière. En conséquence, il faut appliquer les principes d’interprétation constitutionnelle pour déterminer la signification du terme « droits acquis » (« droits légaux » dans une version subséquente de l’*Adresse*; en anglais « *legal rights* »). Correctement interprété, le compromis constitutionnel à la source de cette promesse vise le bilinguisme législatif.

[130] Étant donné l’analyse approfondie que font les tribunaux d’instance inférieure de l’arrêt *Mercurie*, nous commencerons par examiner l’incidence réelle

bar. We will then turn to the core of our reasoning, which will be set out in two parts. First, we will discuss the historical context, which in our view leads to the unavoidable conclusion that there was a historic compromise regarding legislative bilingualism. We are of the opinion that the *1867 Address* established a constitutional guarantee of legislative bilingualism throughout the territories annexed in 1870. As we mentioned above, the Address promised that, once the annexation took place, “the Government and Parliament of Canada will be ready to provide that the legal rights of any . . . individual within the [territories] shall be respected”. By its very terms, this promise was a forward-looking undertaking that was meant to be shaped by subsequent negotiations. The meaning of its terms must therefore be informed by those negotiations. As we will explain below, the historical record shows convincingly that the representatives of the territories’ inhabitants demanded legislative bilingualism as a condition of annexation, and that the Canadian representatives accepted that demand without objection — indeed, with assurances that it would be met. This demand for legislative bilingualism and its acceptance by Canada were grounded in the pre-annexation linguistic rights and practices in the territories, including an established right to legislative bilingualism. This historical context shows that by the time the *1870 Order* annexed the territories to Canada, the Government of Canada had come to accept that legislative bilingualism was among the rights of the territories’ inhabitants. Thus, when the documents are properly interpreted in their entire context, legislative bilingualism was included in the promise of the *1867 Address* — itself incorporated into the *1870 Order* — to respect the inhabitants’ “legal rights”.

[131] In the second part of the core of our reasoning, we will analyze the *1867 Address* in light of the three principles of constitutional interpretation identified above. The interpretation of the Address also leads to the conclusion that legislative bilingualism is constitutionally entrenched in Alberta.

de cette affaire sur celle qui nous occupe. Nous présenterons ensuite l’essentiel de notre raisonnement, en deux temps. Premièrement, nous analyserons le contexte historique qui, à notre avis, mène inévitablement à la conclusion qu’il y a eu un compromis historique en ce qui concerne le bilinguisme législatif. Nous sommes d’avis que l’*Adresse de 1867* a consacré une garantie constitutionnelle de bilinguisme législatif dans l’ensemble des territoires annexés en 1870. Comme nous le mentionnons précédemment, l’*Adresse* promet qu’après l’annexion « le Gouvernement et le Parlement du Canada seront prêts à pourvoir à ce que les droits acquis de tou[t] [. . .] Individu de ces régions soient respectés ». Selon ses propres termes, cette promesse constituait un engagement dont la forme serait finalisée par les négociations ultérieures. En conséquence, l’interprétation de ses termes doit se faire à la lumière de ces négociations. Le dossier historique démontre de manière convaincante que les représentants de la population des territoires ont fait du bilinguisme législatif une condition d’annexion et que non seulement leurs homologues canadiens ne s’y sont pas objectés, mais ils ont même donné l’assurance que cette condition serait respectée. Cette revendication du bilinguisme législatif et son acceptation par le Canada étaient fondées sur les droits et les pratiques linguistiques en cours dans les territoires avant l’annexion, dont le droit établi au bilinguisme législatif. Le contexte historique démontre qu’à l’époque où le *Décret de 1870* annexait les territoires au Canada, le gouvernement du Canada avait fini par accepter que le bilinguisme législatif fasse partie des droits de la population des territoires. En conséquence, l’interprétation juste des documents dans leur contexte intégral mène à la conclusion que le bilinguisme législatif était visé par la promesse contenue dans l’*Adresse de 1867* — annexée plus tard au *Décret de 1870* —, à savoir celle de respecter les « droits acquis » des habitants.

[131] La deuxième partie de l’essentiel de notre raisonnement contient notre analyse de l’*Adresse de 1867* à la lumière des trois principes d’interprétation constitutionnelle susmentionnés. Notre interprétation de l’*Adresse* mène également à la conclusion que le bilinguisme législatif est constitutionnalisé en Alberta.

### A. *Impact of Mercure*

[132] *Mercure* is not dispositive. As Alberta concedes, the questions in the instant case differ significantly from those raised in *Mercure*. The questions in *Mercure* were whether s. 110 of *The North-West Territories Act*, R.S.C. 1886, c. 50 (s. 110 rep. & sub. 1891, c. 22, s. 18), continued to apply, in whole or in part, to the province of Saskatchewan by virtue of s. 16 of the *Saskatchewan Act*, S.C. 1905, c. 42, and whether the language rights derived from s. 110 were constitutionally entrenched. This Court concluded that s. 110 was not entrenched and that it was therefore not a source of constitutional protection (*Mercure*, at p. 272).

[133] In the instant case, the question is whether the *Languages Act*, R.S.A. 2000, c. L-6, which was enacted after this Court's decision in *Mercure*, is invalid on the basis that Alberta is under a constitutional obligation to publish its laws in French in accordance with, *inter alia*, the *1870 Order*. This case thus turns on the possible existence of a constitutionally entrenched right that predates s. 110 of *The North-West Territories Act*.

[134] This distinction is significant. As Eidsvik J. noted in the case at bar, *Mercure* did not deal with the effect of the *Royal Proclamation* of 1869, the *1870 Order*, or the 1867 and 1869 addresses. Unlike in *Mercure*, the trial court in this case heard voluminous evidence arising from the historical inquiry. Wenden Prov. Ct. J. heard from eight expert witnesses over the course of an 89-day trial. These witnesses were experts in history, sociology, sociolinguistics and political science. Academic books and articles were also filed in support of their testimony. The hearing transcript was more than 9,000 pages long.

[135] *Mercure* is of limited relevance to the instant case, and we therefore do not need to disturb

### A. *L'incidence de l'arrêt Mercure*

[132] L'arrêt *Mercure* ne permet pas de trancher la présente affaire. Comme l'Alberta le concède, les questions en litige en l'espèce diffèrent de manière significative de celles qui étaient soulevées dans *Mercure*. Dans cet arrêt, les questions auxquelles la Cour devait répondre étaient de savoir si l'art. 110 de l'*Acte des territoires du Nord-Ouest*, S.R.C. 1886, c. 50 (art. 110 abr. & rempl. 1891, c. 22, art. 18), continuait de s'appliquer, en totalité ou en partie, à la province de la Saskatchewan en vertu de l'art. 16 de la *Loi sur la Saskatchewan*, S.C. 1905, c. 42, et si les droits linguistiques découlant de l'art. 110 faisaient partie de la Constitution. La Cour a conclu que l'art. 110 n'en faisait pas partie et ne pouvait donc constituer une source de protection constitutionnelle (*Mercure*, p. 272).

[133] Dans la présente affaire, la question est de savoir si la *Loi linguistique*, R.S.A. 2000, c. L-6, édictée après la décision de la Cour dans l'arrêt *Mercure*, est invalide en raison d'une obligation constitutionnelle qui incomberait à l'Alberta, soit celle de publier ses lois en français en vertu, entre autres, du *Décret de 1870*. Ainsi, la question déterminante est celle de savoir si un droit constitutionnel existait avant l'art. 110 de l'*Acte des territoires du Nord-Ouest*.

[134] Cette distinction est importante. Comme la juge Eidsvik l'a fait remarquer en l'espèce, *Mercure* ne portait pas sur l'effet de la *Proclamation royale* de 1869, du *Décret de 1870* ou des adresses de 1867 et 1869. Contrairement à ce qui s'est produit dans l'affaire *Mercure*, la cour de première instance a entendu une preuve volumineuse issue de la recherche historique. Le juge Wenden a entendu huit témoins experts, tout au long d'un procès qui a duré 89 jours. L'expertise des témoins portait sur l'histoire, la sociologie, la sociolinguistique ainsi que les sciences politiques. Des ouvrages et articles savants furent également déposés au soutien des témoignages. La transcription de l'audience fait plus de 9 000 pages.

[135] La pertinence de l'arrêt *Mercure* en l'espèce est limitée. Il est donc inutile de modifier ses

its conclusions, which were based on s. 110 of *The North-West Territories Act*. We recognize that in *Mercure*, the Court believed that its decision dealt exhaustively with French language rights in Saskatchewan (and in Alberta, as can be seen from its subsequent decision in *R. v. Paquette*, [1990] 2 S.C.R. 1103). Although the Court did, in *Mercure*, touch on some of the issues that are central to the case at bar, the findings it made in that regard were not central to its holding. In particular, it did not undertake an analysis of the compromise underlying the *1870 Order*. An argument that simply touches peripherally on an issue cannot preclude other parties from raising it as a central issue in a subsequent case. To hold otherwise would be unjust.

[136] Alberta also compares the *1870 Order* with the *Manitoba Act, 1870* by reference to La Forest J.'s statement in *Mercure*, at p. 271, that “Parliament knew full well how to entrench a provision if it wished to do so” (Boutet, R.F., at para. 26). We find, for several reasons, that this statement does not disprove the existence of a promise for legislative bilingualism in the North-Western Territory. First, the political climate at the time was imbued with improvisation. Second, the fact that the provisions differed in terms of their specificity reflects the distinct purposes and origins of the two documents — the *Manitoba Act, 1870* established a new province, whereas the *1870 Order* annexed a territory that would be administered federally. Third, as we will explain below, such an interpretation also runs counter to the established principles of constitutional interpretation.

[137] Accordingly, *Mercure* does not preclude a finding that a promise of legislative bilingualism was included in the *1870 Order*.

conclusions, fondées sur l’art. 110 de l’*Acte des territoires du Nord-Ouest*. Nous reconnaissons que, dans *Mercure*, la Cour croyait que sa décision traitait de façon exhaustive des droits linguistiques de la minorité francophone de la Saskatchewan (et de l’Alberta, comme le démontre sa décision ultérieure dans l’arrêt *R. c. Paquette*, [1990] 2 R.C.S. 1103). Malgré que la Cour ait abordé dans l’affaire *Mercure* certaines questions qui sont au cœur des présents pourvois, ses conclusions sur ces questions n’ont pas été déterminantes pour résoudre la question en litige. Tout particulièrement, la Cour dans l’arrêt *Mercure* n’a pas analysé le compromis sous-tendant le *Décret de 1870*. Lorsqu’un argument ne fait qu’effleurer une question, on ne saurait nier la possibilité à d’autres parties dans une instance subséquente d’en faire la question centrale de leur litige. Toute autre conclusion serait injuste.

[136] L’Alberta compare aussi le *Décret de 1870* avec la *Loi de 1870 sur le Manitoba* en référant à la déclaration suivante du juge La Forest dans *Mercure*, p. 271 : « Le Parlement savait très bien comment enchâsser une disposition s’il voulait le faire » (Boutet, m.i., par. 26). Nous estimons, pour plusieurs raisons, que cette déclaration ne dément pas l’existence d’une promesse de bilinguisme législatif dans le Territoire du Nord-Ouest. D’abord, le climat politique de l’époque comportait une certaine improvisation. Ensuite, le fait que les dispositions divergent sur le plan de leurs particularités témoigne des objectifs et origines respectifs des deux documents : la *Loi de 1870 sur le Manitoba* créait une nouvelle province, alors que le *Décret de 1870* annexait un territoire qui serait administré par le gouvernement fédéral. Enfin, comme nous le verrons, une telle interprétation va aussi à l’encontre de principes d’interprétation constitutionnelle reconnus.

[137] En conséquence, l’arrêt *Mercure* n’empêche nullement de conclure à l’existence d’une promesse de bilinguisme législatif dans le *Décret de 1870*.

B. *Preparing for a Contextual Interpretation: The Historical Context of the 1867 Address*

[138] In order to conduct a proper analysis of the *1867 Address*, and in accordance with the established principles of constitutional interpretation, it is essential for us to review the factual record submitted by the parties. A failure to do so would result in an incomplete decision that would be both fragile from a legal perspective and unjust to the parties. Our colleagues assert that there is little to no evidence in support of the argument advanced by the appellants (paras. 56 and 59). However, in the substantial record that was presented over the course of an 89-day trial, we have identified ample evidence to support the conclusion that there was a constitutionally entrenched promise of legislative bilingualism.

[139] As the appellants contend, the content of the promises conveyed in the *1867 Address* cannot be interpreted without reference to the context in which they were made. This Court has committed itself to taking a holistic approach to constitutional analysis by considering all the relevant historical sources: see e.g. *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217 (“*Secession Reference*”); *Reference re Supreme Court Act, ss. 5 and 6*, 2014 SCC 21, [2014] 1 S.C.R. 433; *Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010.

[140] The importance of a contextual interpretation of the *1870 Order* was emphasized by Groberman J.A. in *Ross River Dena Council v. Canada (Attorney General)*, 2013 YKCA 6, 337 B.C.A.C. 299. Groberman J.A. insisted that it was not possible to treat the interpretation of the *1870 Order* as an independent issue. Writing for a unanimous panel, he stated:

The Order can only be interpreted in light of the pre-existing relationship of the Crown and First Nations, and in light of the philosophical and jurisprudential precepts underlying Aboriginal Title and Aboriginal Rights.

B. *Préparation en vue d’une interprétation contextuelle : le contexte historique de l’Adresse de 1867*

[138] Pour bien analyser l’*Adresse de 1867* et suivant les principes établis en matière d’interprétation constitutionnelle, nous devons absolument analyser le dossier factuel présenté par les parties. Ne pas le faire donnerait lieu à une décision incomplète, qui serait à la fois fragile en droit et injuste envers les parties. Selon nos collègues, la preuve n’appuie guère la thèse avancée par les appelants (par. 56 et 59). Or, dans le volumineux dossier présenté au fil de 89 jours d’audience, une preuve abondante était, selon nous, l’existence d’une promesse de bilinguisme législatif dans la Constitution.

[139] Comme le soutiennent les appelants, la teneur des promesses contenues dans l’*Adresse de 1867* ne peut être interprétée sans tenir compte du contexte dans lequel elles ont été faites. La Cour s’est déjà engagée à aborder l’analyse constitutionnelle d’une manière globale en tenant compte de toutes les sources historiques pertinentes (voir p. ex. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217 (« *Renvoi relatif à la sécession* »); *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6*, 2014 CSC 21, [2014] 1 R.C.S. 433; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010).

[140] L’importance d’une interprétation contextuelle du *Décret de 1870* a été soulignée par le juge Groberman de la cour d’appel dans *Ross River Dena Council c. Canada (Attorney General)*, 2013 YKCA 6, 337 B.C.A.C. 299. Le juge Groberman y insiste sur le fait qu’il n’est pas possible d’interpréter le *Décret de 1870* en vase clos. Écrivant au nom d’une formation unanime, il a tenu les propos suivants :

[TRADUCTION] Le Décret ne peut être interprété qu’à la lumière de la relation préexistante entre la Couronne et les Premières Nations et des préceptes philosophiques et jurisprudentiels qui sous-tendent le titre ancestral et les droits ancestraux.

As I have indicated, a court should not sever off an issue in litigation where that issue is incapable of being analyzed independently of other issues. . . .

While I do not doubt that the intentions of the Canadian Parliament and the British government in 1867 and 1879 are of some moment in the interpretation of the 1870 Order, those intentions cannot be isolated from other considerations in assessing its modern effect. [Emphasis added; paras. 33-34 and 43.]

[141] The historical evidence shows that linguistic rights were of paramount importance to the inhabitants, and that the inhabitants demanded and obtained a promise that these rights would be protected. We reach this conclusion on the basis of the following overarching points. First, bilingualism was indisputably well established throughout Rupert's Land and the North-Western Territory in the period leading up to — and immediately following — the annexation. This was true of legislative bilingualism but also permeated the social and judicial fabric of the community. Second, legislative bilingualism was consistently demanded in the negotiations and met with no resistance from the Canadian delegates, who were eager to reach a compromise with representatives of the inhabitants. Third, it was necessary to negotiate with those representatives in order to proceed with the annexation. Fourth, the Canadian and British governments made a number of promises that assured the inhabitants that bilingualism would be preserved. Fifth, the governments kept these promises and conducted themselves in accordance with them in the years immediately following the 1870 compromise. Sixth, these linguistic practices, the demands that they be maintained and the promises to maintain them applied throughout the territories and were not confined to the Red River Colony.

(1) Bilingualism in Rupert's Land and the North-Western Territory Before the Annexation

[142] At trial, Wenden Prov. Ct. J. thoroughly canvassed the pre-1870 legislative and judicial practices in Rupert's Land. His findings of fact are

Comme je l'ai indiqué, le tribunal ne devrait pas isoler une question en litige qui ne peut être analysée indépendamment des autres questions. . . .

Je ne doute pas que les intentions du Parlement canadien et du gouvernement britannique en 1867 et 1879 importent quelque peu dans l'interprétation du Décret de 1870, mais elles ne sauraient être isolées d'autres considérations dans l'analyse de l'effet moderne du Décret. [Nous soulignons; par. 33-34 et 43.]

[141] La preuve historique révèle que les droits linguistiques revêtaient une importance primordiale pour la population et qu'elle avait revendiqué et obtenu la promesse que ces droits seraient respectés. Cette conclusion est fondée sur les prémisses suivantes. Premièrement, le bilinguisme était incontestablement bien établi partout dans la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest durant la période précédant, et celle qui a immédiatement suivi l'annexion. C'était non seulement le cas du bilinguisme législatif, mais le bilinguisme avait également pénétré le tissu social et judiciaire de la collectivité. Deuxièmement, le bilinguisme législatif a toujours fait partie des revendications lors des négociations, et les délégués canadiens, impatients d'arriver à un compromis avec les représentants de la population, ne s'y sont pas opposés. Troisièmement, il était nécessaire de négocier avec ces derniers si l'on voulait procéder à l'annexion. Quatrièmement, les gouvernements canadien et britannique ont fait un certain nombre de promesses qui assuraient à la population la préservation du bilinguisme. Cinquièmement, les gouvernements ont tenu ces promesses et ont agi en conséquence dans les années qui ont immédiatement suivi le compromis de 1870. Sixièmement, ces pratiques linguistiques, de même que les revendications et promesses visant leur protection, s'étendaient à l'ensemble des territoires et n'étaient pas restreintes à la Colonie de la Rivière-Rouge.

(1) Le bilinguisme dans la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest avant l'annexion

[142] Au procès, le juge Wenden a examiné en détail les pratiques législatives et judiciaires qui avaient cours dans la Terre de Rupert avant 1870.

entitled to deference and may be disturbed only on the basis of a palpable and overriding error. He found that legislative and judicial bilingualism had existed before the annexation, and extended throughout the territories. Wenden Prov. Ct. J. concluded that the French language had had equal and official status before the annexation (paras. 163 and 167). These commitments to bilingualism illustrate how deeply the French language was rooted in the region, and the fact that it formed an important part of the context in which the deal took place.

(a) *Bilingualism as a Fact of Everyday Life*

[143] In 1867, the population of the Red River Colony was divided almost equally between French-speaking and English-speaking people. The majority of the inhabitants were either of mixed French and Aboriginal ancestry (referred to in the record as “Métis”), or of mixed English and Aboriginal ancestry (referred to in the record as “half-breeds”). French was widely used throughout the Red River Colony, as were English and Aboriginal languages such as Cree (Court of Appeal reasons, at para. 109, per Slatter J.).

[144] Before the annexation, the French-speaking Métis understood themselves to have linguistic rights within the territories. Far from being resigned to the English governance of the Hudson’s Bay Company (“HBC”), they demanded — and received — legislative and judicial services in both languages. Several examples confirm this state of affairs.

[145] In 1847, a group of Métis and a group of people of mixed English and Aboriginal ancestry sent two memoranda, one in French and one in English, to the Secretary for the Colonies in which they addressed the problems caused by the HBC’s monopoly. The two groups collaborated in drafting these memoranda, which must be read as a whole (Prov. Ct. reasons, at paras. 92-93 and 108-9). The French memorandum requested that justices of the peace or magistrates be chosen from among those whom the people respected and considered just. Implicit in this request was a requirement that the

La retenue est de mise à l’égard de ses conclusions factuelles, qui ne peuvent être modifiées que si elles sont entachées d’une erreur manifeste et dominante. Le juge Wenden a conclu que les bilinguismes législatif et judiciaire existaient avant l’annexion et qu’ils s’appliquaient dans l’ensemble des territoires. Il a également conclu que le français avait un statut officiel et égal à l’anglais avant l’annexion (par. 163 et 167). Ces engagements en matière de bilinguisme illustrent à quel point le français était enraciné dans la région et formait une partie importante du contexte entourant l’entente.

a) *Le bilinguisme : une réalité au quotidien*

[143] En 1867, la population de la Colonie de la Rivière-Rouge est composée à parts presque égales de francophones et d’anglophones. La majorité des habitants était issue d’un métissage, soit franco-autochtone (dits les « Métis » dans le dossier), soit anglo-autochtone (dits les « Sang-Mêlés » dans le dossier). Le français est la langue parlée couramment partout dans cette colonie, de même que la langue anglaise et certaines langues autochtones telle que la langue crie (motifs de la Cour d’appel, par. 109, le juge Slatter).

[144] Avant l’annexion, les Métis d’expression française sont convaincus de détenir des droits linguistiques dans les territoires. Loin d’être résignés devant l’administration anglophone de la Compagnie de la Baie d’Hudson (la « Compagnie »), ils exigent — et obtiennent — des services législatifs et judiciaires dans les deux langues. Plusieurs exemples le confirment.

[145] En 1847, un groupe de Métis et un groupe de personnes de souche anglo-autochtone envoient deux mémoires dans leur langue respective au secrétaire des colonies pour lui faire part des problèmes causés par le monopole de la Compagnie. Les deux groupes collaborent à la rédaction des documents, qui doivent être compris comme un tout (motifs de la Cour provinciale, par. 92-93 et 108-109). Le mémoire français exige que les juges de paix ou magistrats soient choisis parmi des personnes que le peuple respecte et considère comme justes. Il est implicite dans cette revendication qu’il

judges speak French, as it was one of the official languages of the territories (*ibid.*, at para. 118).

[146] The expectation that French be spoken in the judiciary was demanded even more emphatically in the Sayer affair, which we will discuss below. Once again, the inhabitants believed that they had a right to this, and made their discontent known.

[147] The importance of bilingualism was recognized by officials in the territories. In a letter to George-Étienne Cartier dated October 7, 1869, Bishop Taché lamented the appointment of an almost solely English-speaking administration sent to govern the North-Western Territory:

[TRANSLATION] The French element is too significant in the North-West for so limited a representation to be just. And so is the French language. Our Fathers discovered all these lands, they drenched them in their sweat, and even their blood: our missionaries endured too much suffering here for it to be possible to justify reducing our compatriots to the form of exclusion to which they seem to be being condemned. The French language is not only the language of many of the N.W.'s inhabitants, it is itself also an official language, yet most of the members of the new administration do not speak it: this is enough to seal the fate of those who speak no other . . . I have always dreaded the entry of the N.W. into Confederation, because I have always believed that the French Catholic element would be sacrificed, but I have to admit that it had never occurred to me that our rights would be ignored so quickly and so completely. It seems to me that the new system is likely to undo what cost us so dear. [Emphasis added.]

(Summary of the testimony of Dr. Edmund Aunger in rebuttal, A.R., vol. VI, Tab 103 (“Aunger testimony”), at para. 15)

[148] In Wenden Prov. Ct. J.’s view, it was impossible to conclude that French was the *lingua franca* of the fur trade, owing in part to prejudice that prevented Métis from occupying senior positions in the HBC. Nevertheless, he observed that the Métis had contributed significantly to the fur trade and that

faut que les juges parlent le français, étant donné qu’il s’agit là de l’une des langues officielles des territoires (*ibid.*, par. 118).

[146] Dans l’affaire Sayer, à laquelle nous reviendrons, cette attente relative à l’usage du français par des membres de la magistrature est réitérée avec encore plus d’insistance. Il s’agit d’un autre exemple où la population est convaincue de détenir ce droit et exprime son mécontentement.

[147] L’importance du bilinguisme est reconnue par les représentants officiels dans les territoires. Dans une lettre en date du 7 octobre 1869 adressée à George-Étienne Cartier, l’évêque Taché déplore le fait que les membres de l’administration nommés pour gouverner le Territoire du Nord-Ouest soient presque tous des anglophones :

L’élément Français est trop considérable dans le Nord-Ouest pour qu’il soit juste de le représenter si faiblement. La langue Française l’est aussi. Nos Pères ont découvert tous ces pays, ils les ont arrosé [*sic*] de leur sueurs et même de leur sang : nos missionnaires y ont trop souffert pour qu’on puisse légitimement réduire nos compatriotes à l’espèce d’exclusion à laquelle on semble les condamner. La langue Française est non seulement la langue d’une grande partie des habitants du N.O. elle est de plus elle aussi langue officielle, et pourtant la plupart des membres de la nouvelle administration ne parlent pas cette langue : c’est assez fixer le sort de ceux qui n’en parle [*sic*] pas d’autre [. . .] J’ai toujours redouté l’entrée du N.O. dans la Confédération parce que j’ai toujours cru que l’élément Français Catholique se soit sacrifié, mais je vous avoue franchement qu’il ne m’était jamais venu à la pensée que nos droits seraient si vite et si complètement méconnus. Le nouveau système me semble de nature à amener la ruine de ce qui nous a coûté si cher. [Nous soulignons.]

(Résumé du témoignage de M. Edmund Aunger en contre-preuve, d.a., vol. VI, onglet 103 (« témoignage de M. Edmund Aunger »), par. 15)

[148] Selon le juge Wenden de la Cour provinciale, il est impossible de conclure que le français était la langue d’usage dans la traite des fourrures, en raison notamment des préjugés qui empêchaient les Métis d’occuper des postes haut placés au sein de la Compagnie. Il fait néanmoins remarquer que les

French was widely spoken by those working at the trading posts (paras. 319-22). As the fur trade was at the heart of the territories' economy at that time, this meant that French was a key language of commerce.

(b) *Legislative Bilingualism at the Assiniboia Council*

[149] Before the annexation, the HBC was responsible for governing Rupert's Land. The Royal Charter issued by King Charles II in 1670 granted to the HBC the power to make laws and organize courts of justice to adjudicate civil and criminal cases. Although the HBC's governance was supplemented by the laws of the United Kingdom, which were evidently issued in English, the HBC's council increasingly took control over a wide range of matters in the territories. In 1835, George Simpson, the Governor of Rupert's Land, took steps "to put the administration of Justice on a more firm and regular footing than heretofore" by ordering that "a general Court of the Governor and Council shall be held at the Governor's residence on the last Thursday of every quarter": E. H. Oliver, ed., *The Canadian North-West: Its Early Development and Legislative Records*, vol. I (1914), at pp. 267 and 270; Aunger testimony, at para. 10.

[150] Within a very short period of time it was decided that these legislative practices would be bilingual. In 1845, an ordinance was passed by the council requiring that the council's ordinances and regulations be printed and circulated in both French and English:

Whereas the publication and explanation of these resolutions are highly expedient, it is

Resolved 33rd. . . . that copies, in both languages, be read aloud and explained at the meetings of the General Court in November and February of each year, and at such other meetings of the same as the Governor may select for that purpose . . . .

(Oliver, vol. I, at p. 326)

Métis ont contribué de façon importante à ce secteur et que le français était couramment utilisé par les agents aux postes de traite (par. 319-322). Comme la traite des fourrures constitue à l'époque le principal moteur économique dans les territoires, cela fait du français une langue commerciale incontournable.

b) *Le bilinguisme législatif au Conseil d'Assiniboine*

[149] Avant l'annexion, la Compagnie est responsable de l'administration de la Terre de Rupert. La Charte royale, octroyée à la Compagnie en 1670 par le roi Charles II, confère à cette dernière le pouvoir d'édicter des lois et de mettre sur pied des cours de justice civiles et criminelles. Si l'administration par la Compagnie est complétée par les lois du Royaume-Uni, évidemment rédigées en anglais, le conseil de la Compagnie élargit progressivement sa compétence sur un vaste éventail de matières dans les territoires. En 1835, le gouverneur de la Terre de Rupert, George Simpson, prend des mesures pour « mettre [. . .] l'administration sur des bases plus fermes et plus efficaces » en ordonnant qu' « une cour générale composée du gouverneur et du conseil sera tenue à la résidence du gouverneur le dernier jeudi de chaque trimestre » (E. H. Oliver, dir., *Le Nord-Ouest canadien : son évolution primitive et ses archives législatives*, vol. I (1916), p. 176 et 178; témoignage de M. Aunger, par. 10).

[150] Très rapidement, il est déterminé que ces pratiques législatives seront bilingues. En 1845, le conseil adopte une ordonnance qui exige que ses ordonnances et règlements soient imprimés et distribués tant en français qu'en anglais. En voici un extrait :

Attendu que la publication et l'explication de ces résolutions sont très à propos, il est

33. Résolu [. . .] que des copies de ces résolutions soient lues publiquement et expliquées dans les deux langues lors des sessions de la cour générale aux mois de novembre et de février de chaque année et à d'autres sessions de celle-ci, comme le gouverneur le jugera à propos . . .

(Oliver, vol. I, p. 213)

[151] This ordinance imposed a meaningful legislative obligation on the council. As the evidence shows, this was not an empty promise: the commitment is apparent from the council's practices. From that time on, the council's ordinances were printed in both languages (Queen's Bench reasons, at para. 131). This is apparent from a letter sent by Recorder Adam Thom, which he read to the council on November 27, 1851. In it, he described certain arrangements he had made in the previous year for the purchase of a bilingual printing press.

6. As everything must be printed in French as well as English, we require a supply of accents and cedillas . . . .

7. With reference to the use of two languages, we need as many capitals . . . as may express "Rivière Rouge" and "District d'Assiniboie [*sic*]" .

(Oliver, vol. I, at pp. 367-68)

[152] Further evidence of the council's commitments to bilingualism can be found in a 1852 report in which it notified the Governor of the HBC in London of the practice of making laws in French and English. In both the 1852 and 1862 consolidations, ordinances were published in French as well as in English. A copy provided to the HBC in London was entitled "General Enactments of the Governor and Council of Assiniboia Entered both in French and in English": Oliver, vol. II (1915), at p. 1317 (emphasis added).

[153] The ordinances covered a wide range of topics that pertained to life throughout the territories, such as the use of horses, trading of alcohol, marriage, customs duties, the administration of justice and the right of succession: Oliver, vol. II, at pp. 1317-24. That the territorial effect of the council's ordinances extended beyond the Assiniboia District is evidenced by the council's commitment to fund education in Rupert's Land and the North-Western Territory. On May 1, 1851, the Assiniboia Council resolved to grant £100, which was to be divided between the bishop of Rupert's Land and the

[151] Cette ordonnance impose au conseil une obligation réelle sur le plan législatif. La preuve démontre en effet qu'il ne s'agit pas d'une promesse en l'air : les pratiques du conseil témoignent de l'engagement pris. Dès lors, les ordonnances du conseil sont imprimées dans les deux langues (motifs de la Cour du Banc de la Reine, par. 131), comme l'atteste une lettre d'Adam Thom lue devant le conseil le 27 novembre 1851. Dans cette lettre, M. Thom décrit certaines mesures qu'il a prises l'année précédente en vue de l'achat d'une presse bilingue :

6. Comme toute chose doit être imprimée en français comme en anglais, nous aurons besoin d'un assortiment d'accents et de cédilles. . .

7. Par suite de l'usage des deux langues nous avons besoin en sus des capitales indiquées précédemment un nombre suffisant de celles-ci [. . .] pour composer les mots « Rivière Rouge » et « District d'Assiniboine ».

(Oliver, vol. I, p. 241)

[152] Les engagements pris par le conseil en matière de bilinguisme ressortent également d'un rapport de 1852 dans lequel le conseil informe le gouverneur de la Compagnie, à Londres, que les lois sont désormais adoptées en français et en anglais. Dans les codifications de 1852 et de 1862, les ordonnances sont publiées dans ces deux langues. On fait parvenir à la Compagnie, à Londres, une copie de la codification, intitulée « Arrêts du gouverneur et du conseil d'Assiniboine inscrits en français et en anglais » (Oliver, vol. II (1919), p. 1000 (nous soulignons)).

[153] Les ordonnances portent sur un large éventail de sujets se rapportant à la vie dans les territoires, comme l'usage des chevaux, le commerce de l'alcool, le mariage, les droits de douane, l'administration de la justice et le droit de succession (Oliver, vol. II, p. 1000-1006). Par ailleurs, il ressort de l'engagement du conseil à financer l'éducation dans la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest que l'effet de ses ordonnances n'est pas limité au district d'Assiniboine. En effet, le 1<sup>er</sup> mai 1851, le Conseil d'Assiniboine prend la résolution de faire don de 100 £, à répartir entre l'évêque de la Terre de Rupert

bishop of the North-Western Territory, for the purpose of education:

Resolved. That £100 be granted from the public funds, to be divided, equally, between the Bishop of Rupert's Land and the Bishop of North West, to be applied by them at their discretion for the purposes of education.

Carried unanimously.

(Oliver, vol. I, at p. 365)

[154] On the basis of the evidence, it is clear that before the annexation, the territories' inhabitants held a deeply rooted statutory right to the publication of ordinances in both French and English.

(c) *Judicial Bilingualism in the General Court*

[155] The General Court of Rupert's Land and the North-Western Territory also functioned bilingually. This is significant, as the judicial process played an important role in the development of the law at the time, given that there was comparatively little legislative activity in the territories. Like the council's ordinances, the common law was created and applied in both languages.

[156] To begin with, the judges (known as "recorders") who administered the law in the territories were bilingual (Prov. Ct. reasons, at para. 78). On January 5, 1838, when Governor Simpson offered Mr. Thom the office of recorder, he stated: ". . . I presume you are qualified to express yourself with perfect facility in the French Language as that may in a great measure be considered the Language of the Country and without which you would not be adapted for the situation" (*ibid.*, at para. 89). This is significant, as it shows how deeply bilingualism was rooted in the courts: the Governor of Rupert's Land would not consider appointing a recorder who was not fluent in French.

et celui du Territoire du Nord-Ouest, aux fins d'éducation :

Résolu qu'il soit prélevé une somme de £100 des fonds publics qui sera divisée en parties égales entre l'évêque de la terre de Rupert et l'évêque du Nord-Ouest pour être appliquée par ces derniers, comme ils le jugeront à propos, aux fins de l'éducation.

Adopté à l'unanimité.

(Oliver, vol. I, p. 239)

[154] La preuve démontre clairement que les habitants des territoires jouissaient, avant l'annexion, d'un droit légal, profondément enraciné, à la publication des ordonnances tant en français qu'en anglais.

c) *Le bilinguisme judiciaire devant la Cour générale*

[155] La Cour générale de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest fonctionne aussi dans les deux langues. Ceci revêt une grande importance étant donné que le système judiciaire joue un rôle important dans l'évolution du droit à l'époque, l'activité législative pour sa part étant, en comparaison, limitée dans les territoires. Comme les ordonnances du conseil, la common law se développe et est appliquée dans les deux langues.

[156] Tout d'abord, les juges (dont le titre est alors « *recorder* ») chargés de l'administration de la loi dans les territoires, sont bilingues (motifs de la Cour provinciale, par. 78). Le 5 janvier 1838, en offrant à Adam Thom un poste de *recorder*, le gouverneur, M. Simpson, précise ceci : [TRADUCTION] « . . . je présume que vous êtes en mesure de vous exprimer couramment en français puisqu'on peut considérer qu'il s'agit, dans une large mesure, de la langue d'usage de la contrée, et que si vous ne la maîtrisez pas, vous ne conviendriez pas pour cette situation » (*ibid.*, par. 89). Cette observation démontre à quel point le principe du bilinguisme est ancré au sein des tribunaux : le gouverneur de la Terre de Rupert n'aurait pas nommé un *recorder* qui n'aurait pas parlé couramment français.

[157] Recorder Thom's subsequent refusal to conduct proceedings in French gave rise to the "Sayer trial" episode in 1849. When Mr. Sayer appeared in the General Quarterly Court on May 17, 1849, to answer to a charge of trading furs in the HBC's territories without a licence, Recorder Thom refused to allow French to be spoken at the trial. James Sinclair, purportedly representing the Métis and people of mixed English and Aboriginal ancestry, presented to the Court a document listing certain grievances intended for the Governor. The document included a demand that the recorder speak both French and English: R. St. George Stubbs, *Four Recorders of Rupert's Land* (1967), at pp. 27 and 31, cited by Wenden Prov. Ct. J., at paras. 131-32.

[158] Following this incident, the Governor of Assiniboia called together his council to consider the grievances they had received and acquiesced to the demand for "[t]he conducting of all judicial business through the medium of a judge who would address the Court in the French as well as in the English language": Stubbs, at p. 31. As Recorder Thom was found to be "perfectly competent to conduct the judicial business in French as well as in English", the council decided that he "should retain his office": *ibid.* The council's minutes included the following declaration:

... Mr. Thom having at the commencement of the proceedings, expressed his willingness, in future, to address the Court in both languages, in all cases involving either Canadian or Half-breed interests, such a line of procedure should be hereafter adopted.

(Stubbs, at p. 31, cited by Wenden Prov. Ct. J., at para. 132.)

[159] It follows that juries were also bilingual. In 1868, there were at least nine civil trials and one criminal trial with a French-speaking or bilingual jury in Rupert's Land and the North-Western Territory: Aunger testimony, at para. 14. At the criminal trial, the jury consisted of six men who were primarily French-speaking and six men of English or Scottish origin. Interpretation was offered during the trial, as the proceedings were conducted in both languages (Prov. Ct. reasons, at paras. 154-56,

[157] Le refus subséquent du *recorder* Thom d'instruire une instance en français donne lieu, en 1849, à l'affaire « Sayer ». Accusé de traite des fourrures sur les territoires de la Compagnie sans détenir de permis, M. Sayer comparaît devant la Cour générale des sessions trimestrielles le 17 mai 1849. Le *recorder* Thom refuse alors qu'on parle français au procès. James Sinclair, disant représenter les Métis et les personnes de souche anglo-autochtone, présente à la Cour un document énumérant certains griefs à l'intention du gouverneur. Au nombre des réclamations qui y figurent se trouve la suivante : que le *recorder* parle français et anglais (R. St. George Stubbs, *Four Recorders of Rupert's Land* (1967), p. 27 et 31, cité par le juge Wenden de la Cour provinciale, par. 131-132).

[158] À la suite de cet incident, le gouverneur d'Assiniboine convoque son conseil pour examiner les griefs qui lui avaient été communiqués et acquiesce à la demande visant à ce que [TRADUCTION] « toutes les fonctions judiciaires soient exercées par un juge qui présiderait tant en langue française qu'en langue anglaise » (Stubbs, p. 31). Ayant conclu que le *recorder* Thom est « parfaitement en mesure d'exercer ses fonctions judiciaires en français comme en anglais », le conseil décide de lui conserver son poste (*ibid.*). Le procès-verbal du conseil mentionne ce qui suit :

[TRADUCTION] ... comme M. Thom a indiqué au début de l'instance qu'il était disposé à présider à l'avenir des audiences dans les deux langues dans toutes les affaires mettant en cause des intérêts canadiens ou des Sang-Mêlés, il convient d'entériner cette procédure.

(Stubbs, p. 31, cité par le juge Wenden de la Cour provinciale, par. 132.)

[159] Il s'ensuit que les jurés sont aussi bilingues. En 1868, au moins neuf procès civils et un procès criminel sont tenus devant un jury soit francophone soit bilingue dans la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest (témoignage de M. Aunger, par. 14). Au procès criminel, le jury est constitué de six hommes principalement francophones et de six autres de souche anglaise ou écossaise. Comme l'instance est instruite dans les deux langues, des services d'interprétation sont disponibles (motifs de

citing D. Gibson, *Attorney for the Frontier: Enos Stutsman* (1983)).

(d) *Territorial Jurisdiction of the Assiniboia Council and the General Court*

[160] The territorial jurisdiction of the Assiniboia Council and the General Court extended beyond the Red River Colony, as it included all of Rupert's Land and the North-Western Territory. Moreover, the evidence clearly demonstrates that the bilingual practices of both these institutions also extended beyond the narrow boundaries of the Red River Colony. Both the council and the court derived their authority from the HBC's charter. Tavender Dist. Ct. J. wrote the following on this subject in *General Motors Acceptance Corp. of Canada Ltd. v. Perozni* (1965), 52 W.W.R. 32 (Alta. Dist. Ct.), at p. 35:

While I think it is impossible to determine exactly what areas were included in Rupert's Land [as described in the Royal Charter] I think it is definite from the terms of the Royal Charter that the area now incorporated in the province of Alberta formed part of Rupert's Land. What later became the provinces of Manitoba and Saskatchewan was also part of Rupert's Land. It follows then that by Royal Charter in 1670 Charles II of England incorporated the Hudson's Bay Company and vested in it, *inter alia*, that area which later became the province of Alberta and gave to the company full and complete power and authority to govern the said area subject only to the laws to be enacted and enforced being "reasonable and not contrary or repugnant but as near as may be to the Lawes Statutes or Customes" of England and subject to allegiance to the crown. Nothing is said about language in the Royal Charter. The Hudson's Bay Company governed Rupert's Land until after Confederation in 1867.

[161] The geographic scope of the HBC's legislative authority is evidenced by Recorder Thom's practice of applying ordinances to the whole of the territories. Moreover, the council's 1845 decision requiring that ordinances be printed and circulated in both French and English referred to activities beyond the limits of the Colony: Aunger testimony, at para.13.

la Cour provinciale, par. 154-156, citant D. Gibson, *Attorney for the Frontier : Enos Stutsman* (1983)).

d) *La compétence territoriale du Conseil d'Assiniboine et de la Cour générale*

[160] La compétence territoriale du Conseil d'Assiniboine et de la Cour générale dépasse les limites de la Colonie de la Rivière-Rouge et s'étend à l'ensemble de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest. En outre, la preuve révèle clairement que les pratiques bilingues des deux institutions dépassent les frontières restreintes de la Colonie de la Rivière-Rouge. Tant le conseil que la cour tiennent leur compétence de la charte de la Compagnie. Comme le juge Tavender l'écrit dans *General Motors Acceptance Corp. of Canada Ltd. c. Perozni* (1965), 52 W.W.R. 32 (C. dist. Alb.), p. 35 :

[TRADUCTION] Bien que j'estime impossible de savoir exactement quel territoire était inclus dans la Terre de Rupert [selon la charte royale], je pense qu'il ressort clairement du libellé de la charte royale que la région qui correspond maintenant à la province d'Alberta faisait partie de la Terre de Rupert. Les futures provinces du Manitoba et de la Saskatchewan faisaient aussi partie de la Terre de Rupert. Il s'ensuit qu'en 1670, Charles II d'Angleterre a constitué en personne morale la Compagnie de la Baie d'Hudson, par charte royale, et lui a entre autres conféré le territoire qui deviendra la province d'Alberta et donné pleins pouvoirs et compétence pour gouverner ledit territoire, pourvu uniquement que les lois adoptées et appliquées soient « raisonnables et non contraires aux lois ou coutumes » d'Angleterre, « mais également aussi proches que possible » de ces lois ou coutumes, et sous réserve d'allégeance à la Couronne. La charte royale ne mentionne aucunement la question de la langue. La Compagnie de la Baie d'Hudson a gouverné la Terre de Rupert jusqu'après la Confédération en 1867.

[161] La pratique du *recorder* Thom qui consiste à appliquer les ordonnances à l'ensemble des territoires démontre l'étendue géographique de la compétence législative de la Compagnie. Par ailleurs, la décision du conseil de 1845 exigeant que les ordonnances soient imprimées et distribuées en français et en anglais vise des activités outre-colonie (témoignage de M. Aunger, par. 13).

[162] Several events illustrate the extent to which the HBC exercised its judicial authority beyond the boundaries of the Red River Colony. In 1848, Recorder Thom decided that the General Court had jurisdiction to try James Caulder, who was charged with murder in the Peace River District, which lay far to the northwest of the Red River Colony (Prov. Ct. reasons, at para. 150). Further, in 1857, a man arrested in Norway House, which was located outside the Colony on the northern tip of Lake Winnipeg, was also considered to be within the jurisdiction of the General Court, as he was moved to the Colony before being released by the recorder (*ibid.*, at para. 151). In 1886, in *Sinclair v. Mulligan* (1886), 3 Man. L.R. 481 (Q.B.), aff'd (1888), 5 Man. L.R. 17 (C.A.), Killam J. of the Manitoba Court of Queen's Bench mentioned that the General Court had had *de facto* territorial jurisdiction and had been empowered "to try charges of offences committed within the limits of the lands granted to the company, or over which it was given authority by its charter" (p. 488).

[163] Governor Simpson testified to these practices in 1857 in an appearance before the British House of Commons Select Committee on the Hudson's Bay Company:

1019. Supposing an outrage takes place in a distant part of the country, what happens? — The case would be tried probably at Red River or at Norway House.

. . .

1021. I suppose in very distant parts of the country you administer justice as best you may? — In many instances we have brought cases to Red River, where the parties have been regularly tried by jury.

. . .

[162] Plusieurs affaires illustrent l'étendue de l'exercice par la Compagnie de sa compétence judiciaire au-delà des frontières de la Colonie de la Rivière-Rouge également. En 1848, le *recorder* Thom décide que la Cour générale a compétence pour juger James Caulder, accusé de meurtre dans le district de Rivière de la Paix, région située au nord-ouest de la Colonie de la Rivière-Rouge (motifs de la Cour provinciale, par. 150). De plus, en 1857, la Cour générale estime qu'un homme arrêté à Norway House, village situé à l'extérieur de la Colonie, à l'extrémité nord du lac Winnipeg, relève aussi de sa compétence, car on fait descendre le prévenu à Rivière-Rouge, où le *recorder* le fait libérer (*ibid.*, par. 151). En 1886, dans *Sinclair c. Mulligan* (1886), 3 Man. L.R. 481 (B.R.), conf. par (1888), 5 Man. L.R. 17 (C.A.), le juge Killam de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba mentionne que la Cour générale avait une compétence territoriale *de facto* et conclut que cette dernière avait le pouvoir [TRADUCTION] « de juger des accusés pour des infractions commises dans les terres conférées à la Compagnie, ou à l'égard desquelles la Compagnie a compétence en vertu de sa charte » (p. 488).

[163] En 1857, le gouverneur Simpson témoigne ainsi au sujet de ces pratiques devant le Comité spécial de la Chambre des communes britannique sur la Compagnie de la Baie d'Hudson :

[TRADUCTION]

1019. Supposons que des excès soient commis dans une région reculée du pays, que se passe-t-il alors? — L'affaire serait probablement jugée à Rivière-Rouge ou à Norway House.

. . .

1021. Je suppose que vous administrez la justice dans les parties très éloignées du pays du mieux que vous le pouvez? — Dans bien des cas, nous avons fait instruire des affaires à Rivière-Rouge, où les parties ont subi un procès en bonne et due forme devant un jury.

. . .

1189. . . . Is there a recorder, independent of the Governor? — Yes.

1190. At the Red River and at Norway House also? — No; the recorder of Red River goes to Norway House.

(*Report from the Select Committee on the Hudson's Bay Company* (1858), Minutes of Evidence, at pp. 59 and 66)

[164] In summary, the evidence clearly shows that, before the annexation, all the inhabitants of Rupert's Land and the North-Western Territory enjoyed linguistic rights in both the legislative and judicial spheres. This context is crucial to a proper interpretation of Parliament's promise to protect the inhabitants' "legal rights".

(2) Representatives of the Inhabitants Stipulated Their Conditions for the Annexation

[165] A second important element of the context is the relationship between the territories' inhabitants and the Canadian government and how these two parties approached the inhabitants' concerns regarding bilingualism. As we will explain below, when the inhabitants learned of Canada's intention to unilaterally incorporate their land into the Dominion, some of them expressed their discontent and stipulated the conditions under which they would consent to the annexation. One of these conditions was a guarantee of legislative bilingualism.

(a) *Discontent and Uprising*

[166] Section 146 of the *Constitution Act, 1867* contemplated the possibility that the territories would join the Dominion. Initially, Canada and Great Britain had overlooked the fact that Rupert's Land and the North-Western Territory were inhabited, and proceeded to negotiate with one another. Until 1869, the only parties involved in the annexation discussions were Great Britain, Canada and the HBC; the inhabitants were not included (Prov.

1189. . . . Le *recorder* jouit-il d'une indépendance par rapport au gouverneur? — Oui.

1190. À Rivière-Rouge et à Norway House aussi? — Non; le *recorder* de Rivière-Rouge se rend à Norway House.

(*Report from the Select Committee on the Hudson's Bay Company* (1858), procès-verbaux et témoignages, p. 59 et 66)

[164] Bref, la preuve démontre clairement qu'avant l'annexion, tous les habitants de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest jouissaient de droits linguistiques dans les sphères législative et judiciaire. Ce contexte est essentiel à une interprétation juste de la promesse faite par le Parlement de protéger les « droits acquis » des habitants.

(2) Les représentants de la population ont posé leurs conditions à l'annexion

[165] Un deuxième élément important du contexte concerne les rapports entre la population des territoires et le gouvernement canadien et la façon dont ces deux parties ont traité les préoccupations de la population au sujet du bilinguisme. Comme nous le démontrons plus loin, lorsque les habitants des territoires ont vent de l'intention du Canada de joindre unilatéralement leurs terres au Dominion, certains manifestent leur mécontentement et indiquent les conditions auxquelles ils sont disposés à consentir à l'annexion. L'une de ces conditions est la garantie de bilinguisme législatif.

a) *Mécontentement et soulèvement*

[166] L'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit la possibilité que les territoires entrent dans le Dominion. Au départ, le Canada et la Grande-Bretagne, négligeant le fait que la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest sont habités, entreprennent de négocier entre eux. Jusqu'en 1869, les seules parties impliquées dans les discussions concernant l'annexion sont la Grande-Bretagne, le Canada et la Compagnie; la population est tenue à l'écart

Ct. reasons, at para. 173). Moreover, Canada did not appear attuned to the concerns of the French-speaking Métis. For example, in the fall of 1869, Canada, believing the annexation to be imminent, made appointments to the new territorial government, and almost all the appointees were Anglophones (Aunger testimony, at para. 15).

[167] This situation sowed discontent among the inhabitants. As we mentioned above, Bishop Taché expressed concerns to Minister of Militia and Defence Cartier regarding the consequences of the annexation for the status of the French language. On November 2, 1869, a group of inhabitants made their discontent known. They barred entry to the British government's representative and refused him access to the whole of the territories. Shortly after, this group, led by Louis Riel, took Fort Garry and later, they established a provisional government. The uprising caused the transfer of the territories from Great Britain to Canada to be delayed. (See *Manitoba Metis Federation Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2013 SCC 14, [2013] 1 S.C.R. 623, at para. 26.)

(b) *Conditions for the Annexation*

[168] Some of the inhabitants protested against a unilateral annexation, and their representatives stipulated conditions for the territories' entry into Confederation, one of which was the demand for legislative bilingualism. Representatives of the French-speaking and English-speaking inhabitants of Rupert's Land and the North-Western Territory gathered at two conventions in order to determine what interests they had in common and to discuss the future of the territories. Legislative bilingualism consistently featured among the concerns raised. Two lists of rights emerged from these conventions. These were not airy hopes, but the conditions upon which the annexation would proceed.

[169] The first of these conventions was held from November 16 to December 1, 1869. Twenty-four delegates were convened, twelve French-speaking Métis and twelve English-speaking people

(motifs de la Cour provinciale, par. 173). En outre, le Canada semble peu sensible aux préoccupations de la population métisse francophone. À titre d'exemple, à l'automne 1869, croyant l'annexion imminente, le Canada nomme les membres du nouveau gouvernement territorial, qui sont presque tous anglophones (témoignage de M. Aunger, par. 15).

[167] La situation provoque le mécontentement de la population. Comme nous l'avons vu, l'évêque Taché fait part de ses préoccupations au ministre de la Milice et de la Défense, M. Cartier, sur les conséquences de l'annexion sur le statut de la langue française. Le 2 novembre 1869, un groupe d'habitants fait aussi connaître son mécontentement. Il interdit l'entrée du représentant du gouvernement britannique et lui bloque l'accès à l'ensemble des territoires. Peu après, sous la direction de Louis Riel, le groupe prend Fort Garry et, plus tard, un gouvernement provisoire est mis sur pied. Ce soulèvement a pour conséquence de retarder le transfert des territoires de la Grande-Bretagne au Canada. (Voir *Manitoba Metis Federation Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2013 CSC 14, [2013] 1 R.C.S. 623, par. 26.)

b) *Conditions à l'annexion*

[168] Certains habitants protestent à l'idée d'une annexion unilatérale, et leurs représentants posent alors leurs conditions à l'admission des territoires dans la Confédération, dont le bilinguisme législatif. Les représentants de la population francophone et de la population anglophone de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest convoquent deux assemblées afin de définir leurs intérêts communs et de discuter de l'avenir des territoires. Le bilinguisme législatif figure constamment au nombre des préoccupations soulevées. De ces assemblées naîtront deux listes (ou déclarations) des droits. Il s'agit non pas de vœux pieux, mais bien des conditions auxquelles l'annexion aura lieu.

[169] La première de ces assemblées se déroule du 16 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 1869. Vingt-quatre délégués y sont convoqués (douze Métis francophones et douze anglophones de souche

of mixed English and Aboriginal descent. Two of the representatives who attended were from outside the Red River Colony, more specifically from the parishes of Sainte-Marie and Sainte-Margaret, and the parish of Sainte-Anne.

[170] This convention resulted in the first list of rights. As was noted at the bottom of the list itself, the conditions were adopted unanimously:

All the above articles have been severally discussed and adopted by the French and English Representatives without a dissenting voice, as the conditions upon which the people of Rupert's Land enter into confederation.

(*Sessional Papers*, vol. V, 3rd Sess., 1st Parl., 1870, No. 12, at p. 100)

[171] One of these conditions was “[t]hat the English and French languages be common in the Legislature and Courts, and that all public documents and Acts of the Legislature be published in both languages” (art. 10): *Sessional Papers*, at p. 100.

[172] The second convention took place at Fort Garry from January 25 to February 10, 1870. The French-speaking Métis and English-speaking people of mixed English and Aboriginal descent each sent 20 delegates, six of whom were from outside the Red River Colony. A second list of rights emerged from this convention. Once again, linguistic rights featured prominently:

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

(*Sessional Papers*, Report of Donald A. Smith, at p. 11)

[173] Some of the articles in this list provoked extensive discussions; however, those concerning linguistic rights incited no debate at all (Prov. Ct. reasons, at paras. 203 and 206). It was taken for

anglo-autochtone). Parmi eux, deux proviennent de l'extérieur de la Colonie de la Rivière-Rouge, plus précisément de la paroisse de Sainte-Marie et Sainte-Margaret et de la paroisse de Sainte-Anne.

[170] Cette assemblée donne lieu à la première liste des droits. Comme il est indiqué au bas de cette dernière, les conditions sont adoptées à l'unanimité :

Tous ces articles furent séparément discutés et adoptés par les représentants français et anglais, sans une seule voix dissidente, comme étant les conditions auxquelles le peuple de la Terre de Rupert entrerait dans la confédération.

(*Documents de la Session*, vol. V, 3<sup>e</sup> sess., 1<sup>re</sup> lég., 1870, n<sup>o</sup> 12, p. 104)

[171] L'une de ces conditions, énoncée à l'art. 10, est ainsi rédigée « [q]ue l'usage des langues anglaise et française sera facultatif dans la législation et les cours de justice, et que tous les documents et actes de la législation soient publiés dans les deux langues » (*Documents de la session*, p. 104).

[172] La deuxième assemblée a lieu à Fort Garry du 25 janvier au 10 février 1870. Les Métis francophones et les anglophones de souche anglo-autochtone y délèguent deux groupes de 20 délégués, dont six proviennent de l'extérieur de la Colonie de la Rivière-Rouge. L'assemblée donne lieu à une deuxième liste des droits. Encore une fois, les droits linguistiques y figurent au premier plan.

12. L'usage des langues anglaise et française sera facultatif dans la législation et les cours de justice, et tous les documents publics et les actes de la législation seront publiés dans les deux langues.

(*Documents de la session*, rapport de Donald A. Smith, p. 12)

[173] Certaines dispositions contenues dans cette liste suscitent de longues discussions; toutefois, celles concernant les droits linguistiques ne donnent lieu à aucun débat (motifs de la Cour provinciale, par. 203

granted that these rights would be included, as they reflected the existing reality (*ibid.*, at para. 296).

[174] The delegates to the convention drafted the lists on behalf of the inhabitants of the territories as a whole. The secretary of the committee responsible for drafting the second list of rights noted that “[t]he document was one containing a list of demands in the event of the country entering the Dominion as a Territory”: *The New Nation*, February 4, 1870, at p. 1, fifth day of the convention, January 29, 1870, 10:00 p.m., cited by Wenden Prov. Ct. J., at para. 202. This is significant, as it shows that what was being discussed was not the entry of the Red River Colony, but rather the entry of the “country”. Moreover, the secretary’s note shows that the demands in the list were not linked to entry as a province.

[175] A third list of rights was drafted by the executive of the provisional government and was dated March 23, 1870 (Queen’s Bench reasons, at para. 81). Although almost identical to the second list, the third contains broader linguistic demands:

XVI. 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.

XVII. THAT whereas the French and English speaking people of Assiniboia are so equally divided as to number, yet so united in their interests and so connected by commerce, family connections and other political and social relations, that it has, happily, been found impossible to bring them into hostile collision, — although repeated attempts have been made by designing strangers, for reasons known to themselves, to bring about so ruinous and disastrous an event; — and whereas after all the troubles and apparent dissensions [*sic*] of the past, — the result of misunderstanding among themselves; they have — as soon as the evil agencies referred to above were removed, — become as united and friendly as ever; — therefore, as a means to strengthen this union and friendly feeling among all classes, we deem it expedient and advisable, — That the Lieutenant-Governor, who

et 206). Il est tenu pour acquis que les dispositions relatives à ces droits seront incluses puisqu’elles reflètent la situation existante (*ibid.*, par. 296).

[174] Les délégués à l’assemblée rédigent les listes pour le compte de la population de l’ensemble des territoires. Le secrétaire du comité responsable de la rédaction de la deuxième liste fait remarquer que [TRADUCTION] « [l]e document contenait une liste de revendications dans l’éventualité de l’annexion de la contrée au Dominion à titre de territoire » (*The New Nation*, le 4 février 1870, p. 1, cinquième jour de l’assemblée, le 29 janvier 1870, 22 h, cité par le juge Wenden de la Cour provinciale, par. 202). Cette remarque est importante, car elle démontre que c’était non pas l’entrée de la Colonie de la Rivière-Rouge qui était envisagée, mais plutôt celle de la « contrée ». En outre, les notes du secrétaire démontrent que le respect des conditions prévues à cette liste n’était pas subordonné à l’annexion de la région à titre de province.

[175] Une troisième liste des droits est rédigée par l’organe exécutif du gouvernement provisoire et est datée du 23 mars 1870 (motifs de la Cour du Banc de la Reine, par. 81). Quoique presque identique à la deuxième, cette troisième liste contient des revendications linguistiques plus étendues :

16°. 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.

17°. Que vu que les populations de langues française et anglaise de l’Assiniboine sont tellement égales en nombre, si inséparables dans leurs intérêts et leurs relations commerciales, si unies par les liens du sang et par leurs relations sociales et politiques, qu’il a heureusement été trouvé impossible de les mettre en conflit, — bien que des efforts réitérés aient été faits, par des étrangers mal-intentionnés, pour des raisons connues à eux seuls, afin de précipiter les populations tant un malheur dont les suites eussent été ruineuses et désastreuses, — et puisque après tous les troubles et les dissensions [*sic*] apparentes du passé, — qui furent le résultat de malentendus, — ces populations n’en sont devenues que plus unies et plus étroitement liées que jamais, — aussitôt que la cause des maux dont nous avons parlé eut disparue [*sic*], — il résulte, qu’afin de maintenir dans cette

may be appointed for the Province of Assiniboia, should be familiar with both the French and English languages.

(Archives of Manitoba, “Red River Disturbance collection”, SIS 4/B/10; see also W. L. Morton, *Manitoba: The Birth of a Province* (1965), at pp. 246-47.)

[176] Three delegates — Father Ritchot, Judge Black and Alfred Scott — were sent to Ottawa to negotiate with the Canadian government (Prov. Ct. reasons, at para. 283). They were given this list of rights along with a letter of instruction from the President of the Provisional Government of Assiniboia in council. It advised them that certain provisions, including the guarantee of legislative bilingualism in art. 16, were preemptory. Moreover, it informed the delegates that they were not empowered to conclude final arrangements with the Canadian government; any agreement entered into would require the approval of and ratification by the provisional government (see A. Begg, *History of the North-West*, vol. I (1894), at pp. 475-76).

[177] The delegates represented the inhabitants of the whole of Rupert’s Land and the North-Western Territory, not only those of what is now Manitoba. This is evidenced by, *inter alia*, the third list of rights, which referred to the people of “Rupert’s Land and North-West” (art. 1). Moreover, the delegates were received by the Canadian government as “delegates from the North-West”: letter from Secretary of State for the Provinces Joseph Howe to the delegates, in G. F. G. Stanley, *The Birth of Western Canada: A History of the Riel Rebellions* (1936), at p. 118, quoted by Wenden Prov. Ct. J., at para. 285. Finally, there is no evidence that at the time of the negotiations the negotiating parties were contemplating that the Red River Colony would enter into Confederation independently. At the time the conditions for entry were drawn up, the entry of Manitoba as a separate province was not foreseen (*ibid.*, at paras. 234-35). The creation of Manitoba was a compromise that arose during the later stages of the negotiations, when the three delegates of the

union et dans ces sentiments de fraternité le peuple de toutes les classes et de toutes les conditions, — il nous semble qu’il serait convenable et sage de nommer pour la Province de l’Assiniboine un Gouverneur connaissant les deux langues française et anglaise.

(Archives du Manitoba, « Red River Disturbance collection », SIS 4/B/11; voir aussi W. L. Morton, *Manitoba : The Birth of a Province* (1965), p. 246-247.)

[176] Trois délégués — le père Ritchot, le juge Black et Alfred Scott — sont envoyés à Ottawa pour négocier avec le gouvernement canadien (motifs de la Cour provinciale, par. 283). Ils se voient remettre cette liste des droits, de même qu’une lettre d’instruction par le président du gouvernement provisoire d’Assiniboine, en conseil. Il y est indiqué que certaines dispositions, notamment la garantie de bilinguisme législatif énoncée à l’art. 16, sont péremptoires. De plus, cette lettre précise aux délégués qu’ils n’ont pas le pouvoir de conclure un arrangement final avec le gouvernement canadien : toute entente à laquelle ils parviendront devra être approuvée et ratifiée par le gouvernement provisoire (voir A. Begg, *History of the North-West*, vol. I (1894), p. 475-476).

[177] Ces délégués représentent l’ensemble de la population de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest, et non seulement la population du Manitoba actuel, comme le démontre notamment la troisième liste des droits, qui mentionne le peuple « de la Terre de Rupert et du Nord-Ouest » (art. 1). Les délégués sont par ailleurs reçus par le gouvernement canadien à titre de [TRADUCTION] « délégués du Nord-Ouest » (lettre du secrétaire d’État pour les provinces, Joseph Howe, aux délégués, dans G. F. G. Stanley, *The Birth of Western Canada : A History of the Riel Rebellions* (1936), p. 118, cité par le juge Wenden de la Cour provinciale, par. 285). Enfin, rien dans la preuve n’indique qu’au moment des négociations, les parties aux négociations envisageaient alors l’admission de la Colonie de la Rivière-Rouge dans la Confédération sans le reste du territoire. Au moment où les conditions d’entrée ont été conclues, nul ne prévoyait l’admission du Manitoba en tant que province distincte (*ibid.*, par. 234-235). La création du

provisional government met in Ottawa with Prime Minister John A. Macdonald and Minister of Militia and Defence Cartier. It has no effect on the existence of the promise at issue here.

[178] In summary, the representatives of the inhabitants of Rupert's Land and the North-Western Territory were resolute in their demands, which included a guarantee of legislative bilingualism. This condition for entry was treated as non-negotiable, and it reflected what had been the reality in the territories over the previous 20 years. As we will explain below, the representatives of the inhabitants of the territories were in a position to impose such conditions on the Canadian government.

(3) Negotiations With the Inhabitants Were Necessary in Order to Proceed With the Annexation

[179] A third contextual consideration concerns the relative negotiating strengths of the parties. Although Great Britain was keen to proceed with the annexation, Canada had refused to do so unless possession could be taken peacefully. British officials, in particular Earl Granville, the Colonial Secretary, placed considerable pressure on the Canadian government to negotiate with and grant concessions to the inhabitants. Great Britain did not want to be responsible for administering the territories. Under the *Rupert's Land Act, 1868* (U.K.), 31 & 32 Vict., c. 105, it had but one month from the date of surrender to arrange for the transfer of the territories to Canada: s. 3 (see Queen's Bench reasons, at para. 60).

[180] A telegram from Governor General John Young to Earl Granville dated November 26, 1869, illustrates Canada's unwillingness to accept the territories under non-peaceful circumstances:

Manitoba fut un compromis intervenu à un stade ultérieur des négociations, au moment où les trois délégués du gouvernement provisoire ont rencontré à Ottawa le premier ministre John A. Macdonald et le ministre de la Milice et de la Défense, M. Cartier. La création de la province du Manitoba n'a aucune incidence sur l'existence de la promesse qui nous occupe en l'espèce.

[178] En résumé, les représentants de la population de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest étaient déterminés dans leurs revendications, dont celle relative à la garantie de bilinguisme législatif. Cette condition d'admission en était une *sine qua non* et reflétait la réalité des 20 années précédentes dans les territoires. Comme nous le verrons, les représentants de la population des territoires pouvaient se permettre d'imposer de telles conditions au gouvernement canadien.

(3) La nécessité de négocier avec la population pour accomplir l'annexion

[179] La troisième considération contextuelle réfère au pouvoir de négociation relatif des parties à ces dites négociations. Même si la Grande-Bretagne est impatiente de procéder à l'annexion, le Canada s'y oppose à moins que la prise de possession ne soit pacifique. Les hauts fonctionnaires britanniques, en particulier le comte de Granville, secrétaire aux colonies, exercent alors une énorme pression sur le gouvernement canadien pour qu'il négocie avec la population et lui accorde des concessions. La Grande-Bretagne ne veut pas être responsable de l'administration des territoires. Aux termes de l'*Acte de la Terre de Rupert, 1868* (R.-U.), 31 & 32 Vict., c. 105, elle dispose de tout au plus un mois à compter de la date de la cession pour effectuer le transfert des territoires au Canada (art. 3) (voir les motifs de la Cour du Banc de la Reine, par. 60).

[180] Un télégramme, en date du 26 novembre 1869, adressé par le gouverneur général John Young au comte de Granville, illustre la réticence du Canada à accepter les territoires dans des circonstances non pacifiques :

On surrender by Company to the Queen, the Government of Company ceases. The responsibility of Administration of affairs will then rest on Imperial Government. Canada cannot accept transfer unless quiet possession can be given — anarchy will follow. . . . My advisers think Proclamation should be postponed. Mr. McDougall will remain near Frontier, waiting favorable opportunity for peaceable ingress. [Emphasis added.]

(*Correspondence Relative to the Recent Disturbances in the Red River Settlement* (1870) (“*Correspondence*”), at p. 12; see also Prov. Ct. reasons, at para. 463.)

[181] Earl Granville responded to Young’s telegram by refusing to postpone the annexation. He instead requested that the Governor General “use every effort to explain whatever misunderstandings may have arisen”: November 26, 1869, *Correspondence*, at p. 101, cited by Wenden Prov. Ct. J., at para. 384. He also required that Young ascertain the “wants” and “conciliate the good-will” of the people (*ibid.*). Shortly after this, the *Royal Proclamation* of 1869 was issued by the British government in response to the uprising. As we will explain below, the promises made in the *Royal Proclamation* were intended to reassure the inhabitants about the impending annexation.

[182] Prime Minister Macdonald urged the British government to allow matters to “remain as they are until quiet is restored”: report of a committee of the Privy Council, December 16, 1869, *Sessional Papers*, at p. 143, cited by Wenden Prov. Ct. J., at para. 391. The British government nevertheless continued to insist that Canada negotiate with the inhabitants. For example, on March 5, 1870, Earl Granville telegraphed Young, stating that military assistance would be sent “provided reasonable terms are granted Red River Settlers” (*Correspondence*, at p. 175, quoted by Wenden Prov. Ct. J., at para. 480). A subsequent telegram dated April 23, 1870, confirmed that troops were permitted to advance but required the “Canadian Government to accept decision of Her Majesty’s Government on all disputed points of the Settlers’ Bill of Rights”

Lors de la cession du territoire à la reine, par la compagnie, le gouvernement de la compagnie cesse. Le gouvernement impérial devient alors responsable de l’administration des affaires. Le Canada ne peut accepter le transfert si on ne lui en assure pas possession paisible. Il en résultera de l’anarchie [. . .] Mes ministres recommandent que la proclamation soit différée. M. McDougall doit rester près de la frontière, jusqu’à ce qu’un moment favorable lui permette d’entrer, sans encombre, sur le territoire. [Nous soulignons.]

(*Correspondance et documents relatifs aux événements récemment survenus dans les Territoires du Nord-Ouest* (1870), p. 143; voir aussi les motifs de la Cour provinciale, par. 463.)

[181] Le comte de Granville répond au télégramme de M. Young en refusant de différer l’annexion. De plus, il indique qu’il s’attend que le gouverneur général « prendra tout le soin possible pour expliquer le malentendu » : le 26 novembre 1869 (A. A. Taché, *L’Amnistie* (1874), p. 7). Le comte de Granville exhorte en outre M. Young à « s’assurer des désirs » et à « se concilier le bon vouloir » de la population (*ibid.*). Peu après, en réponse au soulèvement, le gouvernement britannique adopte la *Proclamation royale* de 1869. Comme nous le verrons, les promesses qui y sont faites visent à rassurer la population au sujet de l’annexion imminente.

[182] Le premier ministre, John A. Macdonald, exhorte aussi le gouvernement britannique à maintenir « l’état actuel des choses jusqu’à ce que la paix soit rétablie » (rapport d’un comité du Conseil privé, 16 décembre 1869, *Documents de la session*, p. 147, cité par le juge Wenden de la Cour provinciale, par. 391). Le gouvernement britannique continue néanmoins d’insister pour que le Canada négocie avec la population. À titre d’exemple, dans un télégramme adressé à M. Young le 5 mars 1870, le comte de Granville déclare qu’une aide militaire sera envoyée [TRADUCTION] « pourvu que les conditions consenties aux colons de la Rivière-Rouge soient raisonnables » (*Correspondence Relative to the Recent Disturbances in the Red River Settlement* (1870) (« *Correspondence* »), p. 175, cité par le juge Wenden de la Cour provinciale, par. 480).

(*Correspondence*, at p. 177, quoted by Wenden Prov. Ct. J., at para. 481).

[183] It is clear that Canada was unwilling to annex the territories while the inhabitants' resistance was under way. However, this was not a situation in which they could simply wait out the inhabitants' demands. The British government was applying significant pressure on Canada to negotiate reasonable terms for the transfer. This was the socio-political context in which the negotiations and the promises made to the inhabitants by the Canadian government must be understood. An interpretation that does not account for this context is not only inaccurate, but also unjust.

(4) Promises Made by the Canadian and British Governments Before the Annexation

[184] The fourth relevant element of the context relates to the interrelated undertakings that were extended to the inhabitants. Over the course of the negotiations, the Canadian and British governments made a series of promises. As will become apparent, those promises inform the basis of Alberta's constitutional duty to enact, print and publish its laws and regulations in French. However, we will start here by surveying the sources and the geographic scope of the promises.

(a) *Promise in the Royal Proclamation That All Civil and Religious Rights and Privileges Would Be Respected*

[185] The *Royal Proclamation* of 1869 was issued by the Governor General at the order of the Queen in response to the inhabitants' resistance. It contained a guarantee from the British government that upon annexation, all the "civil and religious rights and privileges" of the inhabitants of the North-Western Territory would be respected.

Un télégramme ultérieur, daté du 23 avril 1870, confirme que des troupes sont autorisées à avancer, mais qu'il faut que [TRADUCTION] « le gouvernement canadien accepte la décision du gouvernement de Sa Majesté à l'égard de tous les points litigieux de la Liste des droits des colons » (*Correspondence*, p. 177, cité par le juge Wenden de la Cour provinciale, par. 481).

[183] Il est clair que le Canada n'est pas disposé à annexer les territoires tant que durera la résistance de la population. Toutefois, il ne peut toutefois se contenter d'attendre que la population renonce à ses revendications. Le gouvernement britannique exerce des pressions importantes sur le Canada pour qu'il négocie des conditions de transfert raisonnables. Voilà le contexte sociopolitique à la lumière duquel il faut examiner les négociations et les promesses faites par le gouvernement canadien aux habitants des territoires. Toute interprétation qui n'en tiendrait pas compte serait non seulement erronée, mais également injuste.

(4) Les promesses faites par les gouvernements canadien et britannique avant l'annexion

[184] Le quatrième élément pertinent du contexte concerne les engagements solidaires pris envers la population. Durant toutes les négociations, les gouvernements canadien et britannique formulent une série de promesses. Comme nous le verrons, ces promesses constituent le fondement de l'obligation constitutionnelle de l'Alberta d'édicter, d'imprimer et de publier ses lois et règlements en français. Nous croyons toutefois pertinent de d'abord passer en revue les sources et la portée géographique de ces promesses.

a) *Promesse, dans la Proclamation royale, selon laquelle tous les droits et privilèges civils et religieux seront respectés*

[185] La *Proclamation royale* de 1869 est adoptée par ordre de la Reine par le gouverneur général en réaction à la résistance de la population. Dans ce document, le gouvernement britannique garantit entre autres à la population du Territoire du Nord-Ouest que tous ses « droits et privilèges civils et religieux » seront respectés à l'annexion.

[186] The relevant portions of the *Proclamation*, which was addressed to the inhabitants, read as follows:

THE QUEEN has charged me, as Her representative, to inform you that certain misguided persons in Her Settlements on the Red River, have banded themselves together to oppose by force the entry into Her North-Western Territories of the officer selected to administer, in Her Name, the Government, when the Territories are united to the Dominion of Canada, under the authority of the late Act of the Parliament of the United Kingdom; and that those parties have also forcibly, and with violence, prevented others of Her loyal subjects from ingress into the country.

Her Majesty feels assured that she may rely upon the loyalty of her subjects in the North-West, and believes those men, who have thus illegally joined together, have done so from some misrepresentation.

The Queen is convinced that in sanctioning the Union of the North-West Territories with Canada, she is promoting the best interest of the residents, and at the same time strengthening and consolidating her North American possessions as part of the British Empire. You may judge then of the sorrow and displeasure with which the Queen views the unreasonable and lawless proceedings which have occurred.

Her Majesty commands me to state to you, that she will always be ready through me as her representative, to redress all well founded grievances, and that she has instructed me to hear and consider any complaints that may be made, or desires that may be expressed to me as Governor General. At the same time she has charged me to exercise all the powers and authority with which she has entrusted me in the support of order, and the suppression of unlawful disturbances.

By Her Majesty's authority I do therefore assure you, that on the union with Canada all your civil and religious rights and privileges will be respected, your properties secured to you, and that your Country will be governed, as in the past, under British laws, and in the spirit of British justice. [Emphasis added.]

(*Sessional Papers*, at p. 44)

[187] Although the *Proclamation* does refer to the Red River Colony, its effect was clearly not limited

[186] Les extraits pertinents de la *Proclamation*, adressée à la population, sont ainsi rédigés :

LA REINE m'a chargé, comme son représentant, de vous informer qu'elle a appris avec surprise et regret que certaines personnes mal conseillées, dans ses établissements de la Rivière-Rouge, se sont liguées pour s'opposer, par la force, à l'entrée dans ses Territoires du Nord-Ouest de l'Officier choisi pour administrer, en son nom, le gouvernement, lorsque les Territoires seront unis à la Puissance du Canada, sous l'autorité du récent Acte du Parlement du Royaume-Uni; et que ces personnes, par force et violence, ont aussi empêché d'autres de ses loyaux sujets d'entrer dans le pays.

Sa Majesté a l'assurance qu'elle peut compter sur la loyauté de ses sujets dans le Nord-Ouest, et croit que ceux qui se sont ainsi illégalement ligués l'ont fait par suite de quelque malentendu ou fausse représentation.

La Reine est convaincue qu'en sanctionnant l'union des Territoires du Nord-Ouest avec le Canada, elle consulte les meilleurs intérêts de ceux qui y résident, renforçant et consolidant en même temps ses possessions dans l'Amérique du Nord comme partie de l'Empire Britannique. Vous pouvez donc juger du chagrin et du déplaisir avec lesquels la Reine regarde les actes déraisonnables et illégaux qui ont eu lieu.

Sa Majesté me commande de vous dire qu'elle sera toujours prête, par ma voie comme son représentant, à redresser tous griefs bien fondés; et qu'elle m'a donné instruction d'écouter et considérer toutes plaintes qui pourront être faites, ou tous désirs qui pourront m'être exprimés en ma qualité de Gouverneur-Général. En même temps, elle m'a chargé d'exercer tout le pouvoir et l'autorité dont elle m'a revêtu pour le maintien de l'ordre et la répression de troubles illégaux.

Par l'autorité de Sa Majesté, je vous assure donc que sous l'union avec le Canada, tous vos droits et privilèges civils et religieux seront respectés, vos propriétés vous seront garanties, et que votre pays sera gouverné, comme par le passé, d'après les lois anglaises et dans l'esprit de la justice britannique. [Nous soulignons.]

(*Documents de la session*, p. 45)

[187] Même si la *Proclamation* renvoie effectivement à la Colonie de la Rivière-Rouge, il est clair

to the settlers in that area. It is explicitly addressed to people living in territories outside the Colony as well. It refers to the loyalty of the Queen's "subjects in the North-West", and also to the geographic region itself. The first paragraph of the *Proclamation* quoted above mentions that the Queen's officer had been denied entry into the North-West Territories as a whole. And in the third paragraph, the annexation is described as a "Union of the North-West Territories with Canada".

[188] The significance attached to the *Royal Proclamation* by representatives of the Canadian government is evident from the manner in which they invoked it. The *Proclamation* was widely discussed, and 500 copies of it were printed and distributed in English, French and Cree: P. Foucher, "Le statut constitutionnel de la Proclamation royale de 1869", in S. Bouffard and P. Dorrington, eds., *Le statut du français dans l'Ouest canadien: la cause Caron* (2014), 177, at p. 183; *Correspondence*, at p. 101; *Report of the Select Committee on the Causes of the Difficulties in the North-West Territory in 1869-70* (1874), at pp. 17 and 101. As will be seen below, Commissioner Donald Smith, who was charged by the Governor General with conveying the Canadian government's intentions to the North-Western Territory's inhabitants, emphasized the *Proclamation* in his negotiations with the inhabitants.

(b) *Promises Made by the Government's Representatives to the Inhabitants and Their Delegates*

[189] The delegates of the Canadian government who met with the inhabitants' representatives confirmed that the inhabitants' rights and privileges would be respected.

[190] On January 19 and 20, 1870, at a mass outdoor meeting held in Fort Garry, Smith read out several pieces of government correspondence to a crowd of more than 1,000 people: E. A. Aunger, "Pourvoir à ce que les droits acquis soient respectés: la cause *Caron* et la protection constitutionnelle du bilinguisme officiel dans l'Ouest canadien",

qu'elle ne vise pas uniquement les colons de cette région. Le texte s'adresse explicitement à un peuple qui occupe un territoire qui s'étend également au-delà de la Colonie. Il mentionne la loyauté des « sujets [de la Reine] dans le Nord-Ouest » et la région même. Dans le premier paragraphe de la *Proclamation* reproduit ci-dessus, il est reconnu que l'officier de la Reine s'est vu refuser l'entrée dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest. Par ailleurs, l'annexion est décrite, au troisième paragraphe, comme « l'union des Territoires du Nord-Ouest avec le Canada ».

[188] La façon dont les représentants du gouvernement canadien invoquent la *Proclamation royale* témoigne de l'importance qu'ils lui accordent. La *Proclamation* est amplement discutée, et 500 exemplaires en anglais, français et cri sont imprimés et distribués (P. Foucher, « Le statut constitutionnel de la Proclamation royale de 1869 », dans S. Bouffard et P. Dorrington, dir., *Le statut du français dans l'Ouest canadien : la cause Caron* (2014), 177, p. 183; *Correspondence*, p. 101; *Rapport du Comité spécial sur les causes des troubles du Territoire du Nord-Ouest en 1869-70* (1874), p. 17 et 101). Comme nous le verrons, Donald Smith, qui est chargé par le gouverneur général de communiquer les intentions du gouvernement canadien à la population du Territoire du Nord-Ouest, insiste grandement sur la *Proclamation* dans ses négociations avec les habitants.

b) *Promesses formulées par les représentants du gouvernement à la population et à ses délégués*

[189] Les délégués du gouvernement canadien, lors des rencontres avec les représentants de la population, confirment que les droits et privilèges dont elle jouit seront respectés.

[190] Les 19 et 20 janvier 1870, lors d'une assemblée tenue en plein air à Fort Garry, M. Smith fait lecture de plusieurs lettres du gouvernement devant une foule de plus d'un millier de personnes (E. A. Aunger, « Pourvoir à ce que les droits acquis soient respectés : la cause *Caron* et la protection constitutionnelle du bilinguisme officiel dans

in Bouffard and Dorrington, 59, at p. 80; see also Queen’s Bench reasons, at para. 74, and Prov. Ct. reasons, at paras. 192 and 378. This correspondence included a letter from Young to William McTavish, the then-Governor of Rupert’s Land, dated December 6, 1869, which contained the following statement:

And the inhabitants of Rupert’s Land, of all classes and persuasions, may rest assured Her Majesty’s Government has no intention of interfering with, or setting aside, or allowing others to interfere with, the religion, the rights, or the franchise hitherto enjoyed, or to which they may hereafter prove themselves equal.

(*Correspondence*, at p. 101, cited by Wenden Prov. Ct. J., at para. 383.)

Following the outdoor meeting, a second convention took place, from which a second list of rights emerged. Upon hearing the demands set out in the second list of rights, Smith assured the inhabitants of their right to legislative bilingualism, stating: “. . . I have to say, that its propriety is so very evident that it will unquestionably be provided for” (*The New Nation*, February 11, 1870, at p. 4; Aunger testimony, at para. 20; Prov. Ct. reasons, at para. 479).

[191] Promises were also made to the inhabitants’ representatives during the negotiations in Ottawa. Legislative bilingualism was not a contentious request in these negotiations, and there is no indication that it was not accepted. This follows from correspondence between Earl Granville’s delegates to the negotiations in which the conditions that had been rejected by the British and Canadian delegations were listed. Article 16, which demanded a guarantee of legislative and judicial bilingualism, was not among the ones they had rejected: see *Manitoba Métis Federation Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2007 MBQB 293, 223 Man. R. (2d) 42, at para. 484.

[192] These commitments were not simply a propaganda tool — the guarantees were referred to in correspondence between government officials. For

l’Ouest canadien », dans Bouffard et Dorrington, 59, p. 80; voir aussi les motifs de la Cour du Banc de la Reine, par. 74; motifs de la Cour provinciale, par. 192 et 378). Parmi elles figure une lettre de M. Young adressée à William McTavish, alors gouverneur de la Terre de Rupert, datée du 6 décembre 1869. On peut y lire ceci :

[TRADUCTION] Et les habitants de la Terre de Rupert, de toutes les classes et allégeances, peuvent être certains que le gouvernement de Sa Majesté n’a aucune intention de porter atteinte à la religion ou aux droits ou privilèges dont ils jouissent jusqu’ici ou à ceux qu’ils pourraient avoir à l’avenir, ni de les interdire, ni de permettre à d’autres de le faire.

(*Correspondence*, p. 101, cité par le juge Wenden de la Cour provinciale, par 383.)

À la suite de l’assemblée en plein air, une deuxième assemblée est tenue, de laquelle émane une deuxième liste des droits. Après audition des revendications énoncées dans la deuxième liste des droits, M. Smith assure à la population que son droit au bilinguisme législatif sera respecté : [TRADUCTION] « . . . il faut dire que [la] légitimité [de cette demande] est tellement évidente qu’il ne fait aucun doute qu’on y pourvoira » (*The New Nation*, 11 février 1870, p. 4; témoignage de M. Aunger, par. 20; motifs de la Cour provinciale, par. 479).

[191] Des promesses sont également formulées aux représentants de la population lors des négociations à Ottawa. La revendication concernant le bilinguisme législatif n’est alors pas litigieuse, et rien n’indique qu’elle n’a pas été acceptée. Cette conclusion découle de la correspondance entre les délégués du comte de Granville ayant participé aux négociations, dans laquelle les conditions rejetées par les délégations britanniques et canadiennes sont énumérées. L’article 16, qui réclame le bilinguisme législatif et judiciaire, ne figure pas parmi les revendications rejetées (voir *Manitoba Métis Federation Inc. c. Canada (Attorney General)*, 2007 MBQB 293, 223 Man. R. (2d) 42, par. 484).

[192] Ces engagements ne constituent pas simplement un outil de propagande. En effet, les hauts fonctionnaires invoquent eux-mêmes les garanties

example, in a letter from Secretary of State for the Provinces Howe to Lieutenant Governor McDougall dated December 7, 1869, Howe wrote: “You will now be in a position, in your communications with the residents of the North-West, to assure them [t]hat all their civil and religious liberties and privileges will be sacredly respected” (*Correspondence*, at p. 35).

[193] The promises made by the officials were accepted by the inhabitants’ delegates. On June 24, 1870, Father Ritchot returned to Fort Garry from Ottawa and reported to the provisional government. The provisional government subsequently accepted entry into the union, noting:

In view, however, of the liberal policy adopted in the interest of the people of the North-West by the Canadian Ministry, and recommended by the Imperial Government, a policy necessarily based on the principles for which they have fought, the Provisional Government and the Legislative Assembly, in the name of the people of the North-West, do accept the “Manitoba Act”, and consent to enter into Confederation on the terms entered into with our delegates.

(Stanley, at p. 124)

[194] Alberta submits that the provisional government approved only the *Manitoba Act, 1870* (Boutet, R.F., at paras. 56-60). In our view, the above passage shows that the situation is more nuanced than that. It is important to bear in mind that, while it is true that the provisional government accepted the *Manitoba Act, 1870*, it also consented “to enter into Confederation on the terms entered into with our delegates”. The provisional government’s understanding of what was agreed on cannot therefore be reduced to the content of that Act only. Moreover, its statement shows that there was no radical break between the earlier stages of the negotiations, which clearly included legislative bilingualism for the whole territory, and the final agreement. The deal was informed by a “liberal policy adopted in the interest of the people of the North-West” that was “based on the principles for which they have fought”. The provisional government agreed, “in the name of the

dans leurs propres échanges. À titre d’exemple, dans une lettre du 7 décembre 1869 adressée au lieutenant-gouverneur McDougall, le secrétaire d’État pour les provinces, M. Howe, écrit : [TRADUCTION] « Vous serez maintenant en mesure, dans vos communications avec les résidents du Nord-Ouest, de leur donner l’assurance que tous leurs libertés et privilèges civils et religieux seront considérés comme sacrés et respectés » (*Correspondence*, p. 35).

[193] Les représentants de la population acceptent les promesses des hauts fonctionnaires. Le 24 juin 1870, le père Ritchot quitte Ottawa pour rentrer à Fort Garry et faire rapport au gouvernement provisoire, qui acceptera par la suite l’union. Le gouvernement provisoire fera alors la remarque suivante :

[TRADUCTION] Toutefois, vu la politique libérale adoptée dans l’intérêt du peuple du Nord-Ouest par le ministère canadien et recommandée par le gouvernement impérial — politique nécessairement fondée sur les principes pour lesquels ils se sont battus —, le gouvernement provisoire et l’Assemblée législative acceptent, au nom du peuple du Nord-Ouest, la « Loi sur le Manitoba » et consentent à l’admission dans la Confédération conformément aux conditions acceptées par nos délégués.

(Stanley, p. 124)

[194] L’Alberta soutient que le gouvernement provisoire a uniquement approuvé la *Loi de 1870 sur le Manitoba* (Boutet, m.i., par. 56-60). À notre avis, l’extrait précédent démontre l’existence d’une situation plus nuancée. Il importe de se rappeler que le gouvernement provisoire, s’il a accepté la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, a aussi consenti à [TRADUCTION] « l’admission dans la Confédération conformément aux conditions acceptées par nos délégués ». On ne peut donc réduire à cette seule loi la teneur de l’entente à laquelle le gouvernement provisoire estimait avoir adhéré. De plus, la déclaration du gouvernement provisoire démontre qu’il n’y a pas eu de rupture radicale entre les étapes antérieures de négociation, où figurait clairement la question du bilinguisme législatif pour l’ensemble du territoire, et l’entente finale. Celle-ci reposait sur une « politique libérale adoptée dans l’intérêt du peuple du Nord-Ouest » tenant compte « des principes pour lesquels

people of the North-West”, to the annexation of the whole of the territories to Canada, and it did so because Canada had agreed to the conditions that were essential to that people. These conditions included legislative bilingualism.

[195] Given the importance of legislative bilingualism, had it been dropped as a condition for entry for the vast majority of the territories that were to be annexed, discussions would surely have taken place in this regard. It is inconceivable that, in their position of strength, the inhabitants would have dropped this demand without a word of protest or explanation. Absent evidence to the contrary, it must be concluded that the inhabitants understood legislative bilingualism to be included among the promises that had been made with respect to the creation of the North-Western Territory.

#### (5) Post-annexation Situation

[196] The relevance of the context does not end with the issuance of the *1870 Order*. Immediately after the annexation, the North-Western Territory was governed pursuant to the *Manitoba Act, 1870*. Although our colleagues agree on the existence of a system of joint bilingual administration in the post-annexation period, they contend that there is no evidence that this joint administration was part of the implementation of a constitutional guarantee (see para. 88). To deny that there is any evidence in this regard, it is necessary to disregard a large part of the historical context found in the record. We are of the view that the state of affairs that prevailed throughout the territories and the actions of the negotiating parties after the agreement was reached are indicative of their understanding of the constitutional deal that had been struck.

[197] With regard to legislative and judicial practices in the territories, little changed following the provisional government’s decision to accede to the annexation. Bilingualism continued in the legislative, judicial and social spheres throughout the territories (Prov. Ct. reasons, at para. 354). This both represented continuity in relation to prior practices

ils se sont battus ». Le gouvernement provisoire a consenti, « au nom du peuple du Nord-Ouest », à l’annexion au Canada de tous les territoires, et ce, parce que le Canada avait accepté les conditions qui étaient essentielles pour ce peuple. Ces conditions incluaient le bilinguisme législatif.

[195] Vu l’importance de cet enjeu du bilinguisme législatif, il ne fait aucun doute qu’il aurait suscité des discussions si on y avait renoncé comme condition d’admission de la vaste majorité des territoires visés par l’annexion. Il est inconcevable que la population, qui était en position de force, ait cédé sans la moindre protestation ou explication. En l’absence de preuve contraire, il faut conclure que la population avait compris que le bilinguisme législatif faisait partie des promesses faites au regard de la création du Territoire du Nord-Ouest.

#### (5) La situation après l’annexion

[196] La pertinence du contexte ne cesse pas à la promulgation du *Décret de 1870*. Immédiatement après l’annexion, le Territoire du Nord-Ouest est régi par les dispositions de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Nos collègues reconnaissent l’existence d’une administration bilingue conjointe après l’annexion, mais ils soutiennent que rien ne prouve que cette administration s’inscrivait dans la mise en œuvre d’une garantie constitutionnelle (voir par. 88). Pour nier l’existence de toute preuve à cet égard, il serait nécessaire d’omettre de vastes pans du contexte historique révélé par la preuve dans ce dossier. Nous sommes d’avis que la situation dans les territoires et le comportement des parties aux négociations après la conclusion de l’entente en disent long sur la compréhension qu’elles avaient de l’accord constitutionnel intervenu.

[197] En ce qui concerne les pratiques législatives et judiciaires dans les territoires, il y a peu de changements après la décision du gouvernement provisoire d’acquiescer à l’annexion. Le bilinguisme continue de se manifester dans les sphères législative, judiciaire et sociale partout dans les territoires (motifs de la Cour provinciale, par. 354).

and followed from the application of the *Manitoba Act, 1870*.

[198] At the time of the annexation, no distinct governing structure was legislated for the North-Western Territory. As a result, the transition was marked by continuity. This can be seen in the legislative schemes that existed in the period leading up to the annexation as well. For instance, s. 5 of the *Rupert's Land Act, 1868* and s. 5 of the *Temporary Government of Rupert's Land Act, 1869*, S.C. 1869, c. 3, provided for continuity of the courts and laws throughout the territories.

[199] Upon joining the Dominion, the North-Western Territory and Manitoba were administered largely by the same officials. This was in keeping with the demographic reality: the North-Western Territory was sparsely populated, and its inhabitants had significant historical, political and family ties to Manitoba. Moreover, the *de facto* joint administration was supported by specific provisions of the *Manitoba Act, 1870*.

[200] In 1870, government officials served in the same capacities for both Manitoba and the North-Western Territory. In the case of the Lieutenant Governor, this was explicitly provided for in s. 35 of the *Manitoba Act, 1870*. In practice, his legal adviser for Manitoba also served as attorney general for the North-Western Territory. The same practice prevailed in the legislative branch, with members of Manitoba's Legislative Assembly doubling as members of the council of the North-Western Territory. With regard to judicial affairs, the General Court functioned as the highest court in both jurisdictions, and the Recorder of Manitoba also served in the same capacity in the North-Western Territory (Prov. Ct. reasons, at paras. 326 and 331-33).

[201] The individuals appointed to such offices were predominantly bilingual. Adams Archibald, who served as Lieutenant Governor, was bilingual,

Cette situation témoigne de la continuité dans les pratiques et résulte de l'application de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*.

[198] À la date de l'annexion, aucune structure gouvernementale distincte n'est créée pour le Territoire du Nord-Ouest. C'est donc sous le signe de la continuité que se fait la transition. Les régimes législatifs mis en place avant l'annexion révèlent aussi ce souci de continuité. À titre d'exemple, l'art. 5 de l'*Acte de la Terre de Rupert, 1868* et l'art. 5 de la loi intitulée *Gouvernement provisoire de la Terre de Rupert, 1869*, S.C. 1869, c. 3, prévoient la continuité sur les plans judiciaire et législatif dans les territoires.

[199] Après leur admission dans le Dominion, le Territoire du Nord-Ouest et le Manitoba sont administrés en grande partie par les mêmes hauts fonctionnaires, ce qui est bien adapté à la réalité démographique. En effet, la population du Territoire du Nord-Ouest est clairsemée et elle a des liens historiques, politiques et familiaux importants avec celle du Manitoba. De plus, cette administration conjointe existant *de facto* tire son origine de dispositions précises de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*.

[200] En 1870, les hauts fonctionnaires du gouvernement exercent leurs fonctions au même titre au Manitoba et dans le Territoire du Nord-Ouest. Dans le cas du lieutenant-gouverneur, cette situation est prévue expressément à l'art. 35 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. En pratique, le conseiller juridique du lieutenant-gouverneur pour le Manitoba assume également le rôle de procureur général du Territoire du Nord-Ouest. Une pratique semblable existe au niveau du pouvoir législatif : les députés de l'Assemblée législative du Manitoba sont également députés du conseil du Territoire du Nord-Ouest. En ce qui concerne les affaires judiciaires, la Cour générale constitue la plus haute cour des deux ressorts, et le *recorder* du Manitoba agit aussi en cette même qualité dans le Territoire du Nord-Ouest (motifs de la Cour provinciale, par. 326 et 331-333).

[201] Les titulaires de ces postes sont en grande majorité bilingues. C'est le cas du lieutenant-gouverneur, Adams Archibald, et des membres de

as were the members of his legislative and executive councils. In appointing these officials, he explicitly considered the need for Francophones to be represented. The Recorder, Francis Johnson, was also bilingual (Prov. Ct. reasons, at paras. 344-46).

[202] Because legislative and judicial affairs were each conducted in an integrated manner, the explicit guarantees afforded to Manitoba in the *Manitoba Act, 1870* were effectively extended to the North-Western Territory. In particular, legislative and judicial bilingualism were ensured by s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*, which provided that either French or English could be used in debates of the houses of the legislature and in the courts, and required that the acts, records and journals of the legislature be printed and published in both languages.

[203] That legislative bilingualism did not prevail only in Manitoba is evident from the practices of the territorial council, which enacted and printed its laws in both French and English. The first council passed three laws, two of which were printed simultaneously in French and English. The council later recommended the production of

a Manual containing all such Acts and Orders of Council as relate to the Government of the North West Territories, together with all Acts of the Dominion of Canada, whether relating to the Criminal Laws or otherwise, which apply to the N. W. Territories and all Acts passed by this Council, should be prepared and a number printed, in both French and English for use of the said Justices of the Peace and other officials. [Emphasis added.]

(Oliver, vol. II, at p. 1023; see also Prov. Ct. reasons, at para. 352.)

[204] In 1877, the existing practice of legislative bilingualism was codified in s. 11 of *The North-West Territories Act, 1877*, S.C. 1877, c. 7. This section was the result of an amendment proposed in the Senate, one that passed without debate (Prov. Ct. reasons, at para. 365). Our colleagues state that “[w]hen legislative bilingualism was enacted as part of the amendment process in 1877, nothing suggested that [this was done] out of a sense

ses conseils législatif et exécutif. En procédant à la nomination de ces fonctionnaires, il considère expressément la nécessité d’une représentation francophone. *Le recorder*, Francis Johnson, est aussi bilingue (motifs de la Cour provinciale, par. 344-346).

[202] Étant donné l’intégration, dans les deux ressorts, du législatif d’une part et du judiciaire d’autre part, les garanties expresses conférées au Manitoba par la *Loi de 1870 sur le Manitoba* s’étendent dans les faits au Territoire du Nord-Ouest. En particulier, le bilinguisme législatif et judiciaire est garanti par l’art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, qui prévoit le droit d’employer le français ou l’anglais dans les débats des chambres de la législature et devant les tribunaux, ainsi que l’impression et la publication des lois, archives, comptes rendus et procès-verbaux de la législature dans les deux langues.

[203] Il ressort des pratiques du conseil territorial, qui adopte et imprime ses lois en français et en anglais, que le bilinguisme législatif n’a pas seulement cours au Manitoba. Le premier conseil adopte trois lois, dont deux sont imprimées simultanément dans les deux langues. Le Conseil recommande par la suite la production de ce qui suit :

. . . pour l’usage desdits juges de paix et autres officiers de préparer un manuel, dont il sera imprimé un certain nombre d’exemplaires en anglais et en français, contenant tous les actes ou arrêtés du conseil relatif au gouvernement des territoires du Nord-Ouest, ainsi que tous les actes du Dominion du Canada relatifs aux lois criminelles ou autres qui s’appliquent aux territoires du Nord-Ouest, et tous les actes adoptés par le conseil . . . [Nous soulignons.]

(Oliver, vol. II, p. 750-751; voir aussi les motifs de la Cour provinciale, par. 352.)

[204] En 1877, l’art. 11 de l’*Acte des Territoires du Nord-Ouest, 1877*, S.C. 1877, c. 7, vient consacrer dans la loi le bilinguisme législatif existant. Cette disposition est le résultat d’une modification proposée au Sénat, adoptée sans débat (motifs de la Cour provinciale, par. 365). Nos collègues affirment que « [l]orsque le bilinguisme législatif a été prévu dans le cadre du processus de modification législative, en 1877, rien ne permettait de croire

of constitutional obligation” (para. 89). We respectfully disagree. Senator Girard, who introduced the amendment, noted that

the French language seemed to have been totally ignored in the bill, although the majority of the people of the territories were French, and they had as much right to have their language acknowledged there as they had in Quebec and Manitoba by having a translation of all the ordinances passed for their guidance. [Emphasis added.]

(*Debates of the Senate*, 4th Sess., 3rd Parl., April 9, 1877, at p. 319; see also *R. v. Lefebvre* (1986), 74 A.R. 81, at para. 49, per Belzil J.A., dissenting.)

[205] Our colleagues also emphasize the 1891 amendment to s. 110 of *The North-West Territories Act*, which placed legislative bilingualism under the jurisdiction of the territorial legislature (see para. 76). In our view, that amendment did not reflect a proper understanding of the compromise that had been reached in 1870. Initially, it appeared in a bill introduced in 1890 by D’Alton McCarthy that “was viewed by its sponsor as simply the first step in a process the ultimate goal of which was the elimination of the French language throughout the country, a process which incidentally included the attempted abolition by Manitoba of the language guarantees in s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*”: *Mercury*, at p. 254. Just as the *de facto* abolition of legislative bilingualism in Manitoba cannot be said to reflect an accurate understanding of the historic compromise reached in 1870, its purported abolition in the territories cannot be said to have extinguished legislative bilingualism in Alberta. As this Court recently observed, “[t]he Constitution is the supreme law of our country, and it demands that courts be empowered to protect its substance and uphold its promises”: *Manitoba Metis Federation*, at para. 153. The fact that a constitutional promise has been ignored for over a century takes nothing away from it. The passage of time does not remedy this injustice — it remains an injustice today.

que [. . .] cette modification [. . .] était mue par un sentiment d’obligation constitutionnelle » (par. 89). Nous ne sommes pas d’accord. Pour reprendre les propos du sénateur Girard, parrain du projet :

[TRADUCTION] . . . le projet de loi semble avoir complètement fait abstraction de la langue française, bien que la majorité des habitants des territoires soit francophone, et ils avaient autant le droit de voir leur langue reconnue que la population du Québec et du Manitoba, en disposant d’une traduction de toutes les ordonnances adoptées pour leur gouverne. [Nous soulignons.]

(*Debates of the Senate*, 4<sup>e</sup> sess., 3<sup>e</sup> lég., 9 avril 1877, p. 319; voir aussi *R. c. Lefebvre* (1986), 74 A.R. 81, par. 49, le juge Belzil de la Cour d’appel, dissident.)

[205] Nos collègues insistent aussi sur la modification de l’art. 110 de l’*Acte des territoires du Nord-Ouest*, laquelle associe la question du bilinguisme législatif à la législature territoriale (voir par. 76). À notre avis, cette modification ne reflète pas adéquatement les compromis intervenus en 1870. Initialement, elle figure dans un projet de loi, introduit en 1890 par D’Alton McCarthy, qui « était considéré par son parrain simplement comme la première étape d’un processus qui visait ultimement l’élimination de la langue française dans tout le pays, un processus qui comprenait incidemment la tentative d’abolition par le Manitoba des garanties linguistiques prévues à l’art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* » (*Mercury*, p. 254). Tout comme on ne peut prétendre que l’abolition *de facto* du bilinguisme législatif au Manitoba traduisait bien les compromis historiques atteints en 1870, on ne peut conclure que la prétendue abolition *de facto* dans les territoires a éteint tout bilinguisme législatif en Alberta. Comme notre Cour le fait observer dans une affaire récente, « [l]a Constitution est la loi suprême de notre pays, et elle demande que les tribunaux soient habilités à en protéger la substance et à en faire respecter les promesses » (*Manitoba Metis Federation*, par. 153). Le fait qu’une promesse constitutionnelle ait été bafouée pendant plus d’un siècle ne la fait pas disparaître. Le passage du temps n’a pas réparé cette injustice; elle perdure toujours aujourd’hui.

(6) Legislative Bilingualism Was Part of the Deal for the Whole of the Territories

[206] Regardless of the fact that legislative bilingualism was explicitly provided for in the *Manitoba Act, 1870*, it was part of the deal for the North-Western Territory and not only for the province of Manitoba.

[207] Throughout the negotiations, the French- and English-speaking inhabitants from across the territories had been resolute in their demands. Their representatives met with each other and deliberated together for the benefit of the territories as a whole. In their interactions with Canadian and British officials, they held themselves out as — and were received as — representatives of the people of Rupert’s Land and the North-Western Territory. This made perfect sense given the strong family and economic ties that linked the Métis community across the vast region.

[208] The compromise between the inhabitants and the Canadian government led to the addition of two new regions to the Dominion: a province and a territory. However, the negotiations leading up to the annexation had not been bifurcated; the conditions demanded by the inhabitants that were enumerated in the lists of rights had applied in respect of both regions. At no time were separate delegates selected for each of the two regions, and in agreeing to enter into the Dominion, the provisional government had explicitly acted on behalf of all “the people of the North-West”.

[209] Understanding the geographical context is critical to interpreting the historic constitutional events. The Red River Colony was undoubtedly the *de facto* capital of Rupert’s Land and the North-Western Territory. It was where the majority of the population lived, and it served as the administrative centre of the territories, being where the governor’s residence, the Assiniboia Council and the General Court were located (Prov. Ct. reasons, at para. 170). The remainder of the settlements in the territories consisted of “isolated outposts . . . scattered along the lonely waterways of the North-West, from the

(6) Le bilinguisme législatif faisait partie de l’entente, et ce pour la totalité du territoire

[206] S’il est vrai que le bilinguisme législatif était expressément prévu dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, il faisait aussi partie de l’entente pour le Territoire du Nord-Ouest.

[207] Tout au long des négociations, les habitants francophones et anglophones de partout dans les territoires se montrent fermes dans leurs revendications. Leurs représentants se réunissent pour délibérer dans l’intérêt de l’ensemble des territoires. Dans leurs rapports avec les hauts fonctionnaires canadiens et britanniques, ils se présentent — et sont considérés — comme les représentants du peuple de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest. Ceci est tout à fait logique étant donné la force des liens familiaux et économiques qui unissent la communauté métisse de cette vaste région.

[208] Le compromis auquel en arrivent la population et le gouvernement canadien permet l’ajout de deux nouvelles régions au Dominion : une province et un territoire. Cependant, les négociations menant à l’annexion ne sont pas scindées pour autant; les revendications de la population consignées dans les listes des droits visent les deux régions des territoires. Jamais dans le processus des délégués différents sont nommés pour l’une ou l’autre région et, au moment d’accepter l’annexion au Dominion, le gouvernement provisoire agit explicitement pour le compte de l’ensemble du « peuple du Nord-Ouest ».

[209] Afin d’interpréter de façon juste les événements historiques ayant une incidence constitutionnelle, il est essentiel de bien comprendre le contexte géographique. À l’époque, la Colonie de la Rivière-Rouge est sans contredit la capitale *de facto* de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest. C’est là qu’on y retrouve la majorité de la population, et elle constitue le centre administratif des territoires, le gouverneur, le Conseil d’Assiniboine et la Cour générale y ayant leurs quartiers (motifs de la Cour provinciale, par. 170). Pour le reste, les établissements dans les territoires

international boundary to the Arctic Ocean and from Lake Winnipeg to the Rockies”: L. H. Thomas, *The Struggle for Responsible Government in the North-West Territories: 1870-97* (2nd ed. 1978), at p. 21, cited by Wenden Prov. Ct. J., at para. 171. Nonetheless, as we mentioned above, the bilingual practices of the council and the court, including the application of ordinances and the exercise of judicial authority, extended beyond the Red River Colony.

[210] Around the time of the negotiations, the Métis population of the Red River Colony numbered roughly 9,000. The Métis population in the territories outside the Colony, though smaller, was still significant; it numbered more than 2,000: *Historical Atlas of Canada*, vol. II, *The Land Transformed: 1800-1891* (1993), at plate 35; Prov. Ct. reasons, at para. 303. The Métis communities outside the Colony included Lac-la-Biche, Peace River, Saint-Albert and Slave Lake, which were well-established and dynamic (Prov. Ct. reasons, at para. 303). The Métis who settled in these outlying areas maintained strong family ties to the settlement in Red River and travelled frequently to the Colony. In fact, there was extensive travel throughout the territories generally, as trading activities, along with the bison hunt, were mainstays of the economy. The Métis often wintered in different locations across the territories (Prov. Ct. reasons, at para. 305).

[211] The Métis community extended throughout the annexed territories. At the time, they had a highly mobile way of life and extensive family networks (Prov. Ct. reasons, at paras. 303-5). They relied on these relationships for their survival. An interpretation of the *1867 Address* that suggests the Métis consented to safeguarding legislative bilingualism in only a small portion of the annexed territories ignores this reality and is implausible. Such consent would have amounted to their abandoning

se résumant à quelques [TRADUCTION] « avant-postes isolés [. . .] disséminés le long des cours d’eau peu fréquentés du Nord-Ouest, de la frontière internationale à l’océan Arctique et du lac Winnipeg aux Rocheuses » (L. H. Thomas, *The Struggle for Responsible Government in the North-West Territories : 1870-97* (2<sup>e</sup> éd. 1978), p. 21, cité par le juge Wenden de la Cour provinciale, par. 171). Néanmoins, comme nous l’avons souligné, les pratiques bilingues du conseil et de la cour, dont l’application d’ordonnances et l’exercice du pouvoir judiciaire, s’étendent alors au-delà de la Colonie de la Rivière-Rouge.

[210] À l’époque des négociations, les Métis de la Colonie de la Rivière-Rouge sont au nombre de 9 000 environ. Celle des territoires situés à l’extérieur de la Colonie, si elle est moins nombreuse, est néanmoins non négligeable. Elle compte plus de 2 000 âmes (*Atlas historique du Canada*, t. II, *La transformation du territoire : 1800-1891* (1993), planche 35; motifs de la Cour provinciale, par. 303). Les collectivités des Métis situées à l’extérieur de la Colonie de la Rivière-Rouge incluent Lac-la-Biche, Rivière de la Paix, Saint-Albert et Lac des Esclaves, qui sont bien établies et dynamiques (motifs de la Cour provinciale, par. 303). Les Métis installés dans ces régions éloignées maintiennent des liens étroits avec leurs familles dans la Colonie de la Rivière-Rouge, où ils se rendent fréquemment. En fait, on se déplace en général énormément dans les territoires, car l’économie repose alors en grande partie sur la traite des fourrures et la chasse au bison. D’ailleurs, les Métis passent souvent l’hiver à différents endroits dans les territoires (motifs de la Cour provinciale, par. 305).

[211] La communauté métisse est présente partout dans les territoires annexés. À l’époque, le mode de vie des Métis est essentiellement nomade et ils possèdent des réseaux familiaux très étendus (motifs de la Cour provinciale, par. 303-305). Leur survie en dépend. Une interprétation de l’*Adresse de 1867* qui laisse entendre que les Métis auraient consenti à ce que le bilinguisme législatif ne soit conservé que dans une petite partie des territoires annexés faisant abstraction de cette réalité ne peut

the concerns of their kin who lived in the outlying regions.

[212] Aside from how unlikely it is that the Métis would have sought constitutional protection for rights in only one part of the territories, it is even less realistic to conclude that legislative bilingualism was the condition that would have been renounced. Legislative bilingualism was not a contentious demand, but it was one that the inhabitants' representatives consistently made. There is no evidence to support a proposition that Canada pressed for a concession in this regard. Moreover, statutory protection for such rights was well established in the territories. As the evidence with respect to the negotiations shows, linguistic rights were accepted as a *fait accompli* (Prov. Ct. reasons, at para. 487).

[213] The result of the negotiations was the addition of two new regions to the Dominion. That these new regions entered the Dominion pursuant to different instruments is no reason to ignore the singular context of the negotiations. The creation of the Province of Manitoba and the explicit protection of minority language rights in that province cannot lead to an inference that no such rights existed in the North-Western Territory. As we will explain below, such an interpretation is inconsistent with fundamental principles of constitutional interpretation. Moreover, there is no evidence that the delegates simply capitulated and renounced their conditions as regards the extensive territory beyond the Red River Colony. As the above discussion shows, the annexation was achieved not by conquest, but by negotiation.

[214] We therefore disagree with the contention that the end result of the negotiations regarding legislative bilingualism was the enactment of the *Manitoba Act, 1870* alone. This contention rests on the contrast between the *Manitoba Act, 1870* and the *1870 Order* and, in particular, on the fact that the latter contained no express reference to legislative

tenir, car cela devrait prendre pour acquis qu'ils avaient abandonné leurs parents dans les régions éloignées.

[212] Mis à part le fait qu'il est fort improbable que les Métis n'aient sollicité une protection constitutionnelle que pour une seule partie des territoires, il est encore moins réaliste de conclure que c'est sur la condition relative au bilinguisme législatif qu'ils auraient cédé. Certes, cette revendication n'était pas litigieuse, mais les représentants des habitants l'ont constamment réitérée. Rien ne permet de conclure que le Canada ait fait des pressions pour obtenir des concessions à cet égard. De plus, la protection légale de ces droits était bien établie dans les territoires. Comme le démontre la preuve relative aux négociations, la revendication relative aux droits linguistiques était acceptée. Il s'agissait d'un fait accompli (motifs de la Cour provinciale, par. 487).

[213] Les négociations se sont soldées par l'ajout au Dominion de deux nouvelles régions. Et ce n'est pas parce que celles-ci sont entrées dans le Dominion par le jeu d'instruments différents qu'il faille faire abstraction du fait que le contexte des négociations était le même dans les deux cas. On ne peut inférer de la création du Manitoba et de la protection explicite des droits linguistiques de la minorité qui a alors été prévue pour cette province, que de tels droits n'existaient pas dans le Territoire du Nord-Ouest. Comme nous le verrons, une telle interprétation va à l'encontre des principes fondamentaux d'interprétation constitutionnelle. De plus, il n'y a aucune preuve permettant de conclure que les délégués avaient simplement capitulé et renoncé à leurs conditions à l'égard du vaste territoire qui s'étendait au-delà de la Colonie de la Rivière-Rouge. Comme on l'a vu, l'annexion s'est faite, non par conquête, mais par négociation.

[214] En conséquence, nous ne pouvons accepter la prétention selon laquelle les négociations au sujet du bilinguisme législatif ont abouti seulement à la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Cette prétention repose sur le contraste entre cette loi et le *Décret de 1870* et, en particulier, sur l'absence de renvoi exprès au bilinguisme législatif dans le deuxième

bilingualism. In our view, this contrast is a “red herring” and is of no help in this case. First, these two instruments are not really comparable, as they did not come from the same legislative authorities — the *Manitoba Act, 1870* was passed by the Canadian Parliament, while the *1870 Order* was issued by Imperial authorities. Second, the *1870 Order* contained an explicit promise to respect the “legal rights” of the inhabitants set out in the *1867 Address*. As we mentioned above and will explain in detail below, this promise encompassed the protection of legislative bilingualism. Third, the *Manitoba Act, 1870* not only dealt with matters arising in the new province, but was also intended to “make provision for the Civil Government of the remaining part of the said Territories, not included within the limits of the Province”: preamble. Therefore, a proper understanding of the safeguards for legislative bilingualism set out in the *Manitoba Act, 1870* is that they effectively extended to the newly created territories. Finally, the annexed territories fell under federal authority. It was therefore guaranteed pursuant to s. 133 of the *Constitution Act, 1867* that federal Acts applicable to the territories would be printed and published in both languages as a consequence of their being Acts of the Parliament of Canada.

[215] In sum, after the annexation, there were two Canadian legislatures that were competent to pass laws in the annexed territories — the new Manitoba legislature and the Parliament of Canada. Both were under a constitutional obligation to publish laws in English and French. This raises the question of what additional obligations the *1870 Order* might have imposed. When a legislative body was eventually created for the North-West Territories in 1875 without an explicit guarantee of legislative bilingualism, Senator Girard, who was a representative of the territories, promptly introduced the amendment discussed above to rectify that oversight on the ground that Francophones in the territories had as much right to legislative bilingualism as those in Quebec and Manitoba.

document. À notre avis, l’argument fait diversion et n’est d’aucune utilité en l’espèce. Premièrement, il est difficile de comparer ces deux instruments puisqu’ils ne proviennent pas des mêmes organes législatifs. En effet, la *Loi de 1870 sur le Manitoba* fut adoptée par le Parlement canadien, et le *Décret de 1870*, par le gouvernement impérial. Deuxièmement, le *Décret de 1870* contient une promesse explicite quant au respect des « droits acquis » de la population, énoncée dans l’*Adresse de 1867*. Comme nous l’avons déjà mentionné et comme nous l’expliquons en détail plus loin, cette promesse portait sur la protection du bilinguisme législatif. Troisièmement, la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ne visait pas uniquement les questions touchant la nouvelle province, mais prévoyait aussi que « des dispositions pour le gouvernement civil de la partie restante de ces territoires qui ne sera pas comprise dans les limites de la province » seraient prises (préambule). En conséquence, une interprétation juste des garanties quant au bilinguisme législatif prévues dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* est que ces garanties s’étendaient également dans les faits aux territoires nouvellement créés. Enfin, les territoires annexés relèveraient de l’autorité fédérale. En conséquence, l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* garantissait que les lois fédérales applicables aux territoires seraient imprimées et publiées dans les deux langues, s’agissant de lois du Parlement du Canada.

[215] Bref, après l’annexion, deux assemblées législatives canadiennes avaient compétence pour adopter des lois dans les territoires annexés : la nouvelle législature du Manitoba et le Parlement du Canada. Toutes deux avaient l’obligation constitutionnelle de publier leurs lois en anglais et en français. La question se pose alors : quelles autres obligations le *Décret de 1870* pouvait-il avoir imposées? Lorsqu’un organe législatif est finalement créé pour les Territoires du Nord-Ouest en 1875 sans garantie expresse de bilinguisme législatif, le sénateur Girard, un représentant des territoires, s’empressera de présenter la modification mentionnée précédemment pour rectifier cet oubli, au motif que les francophones des territoires ont autant droit au bilinguisme législatif que ceux du Québec et du Manitoba.

C. *Application of the Principles of Constitutional Interpretation to the 1867 Address*

[216] As we mentioned above, there are three principles of constitutional interpretation that must guide our interpretation of the promise made in the *1867 Address* to respect the inhabitants' "legal rights". These principles are that the Constitution must be interpreted contextually, that its provisions must be given a broad and purposive reading, and that its nature — as an expression of the will of the people governed by it — is relevant.

[217] Any interpretation of the Constitution must clearly be rooted in the words of the provision in question. However, as this Court cautioned in the closely related case of *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721,

[t]his Court cannot take a narrow and literal approach to constitutional interpretation. The jurisprudence of the Court evidences a willingness to supplement textual analysis with historical, contextual and purposive interpretation in order to ascertain the intent of the makers of our Constitution. [p. 751]

[218] Constitutional provisions must therefore be "interpreted in a broad and purposive manner and understood in their proper linguistic, philosophic and historical context": *Reference re Supreme Court Act*, at para. 19; *Manitoba Metis Federation* (S.C.C.), at para. 75. Moreover, the Constitution is a product of political agreements and historic compromises: *Secession Reference*, at paras. 35-41; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1992] 1 S.C.R. 212, at p. 222; *Adler v. Ontario*, [1996] 3 S.C.R. 609, at para. 29; *Reference re Supreme Court Act*, at para. 48. In the instant case, it is essential to fully understand the context of the *1867 Address* in order to interpret its words in a purposive and historically accurate manner. The purpose of the *1870 Order* was to establish Canadian sovereignty over the territories in accordance with the terms and conditions set out in the addresses. The inhabitants were thereby brought into the Canadian constitutional order following extensive negotiations and, ultimately, an agreement between their representatives and the Government of Canada. The

C. *Application des principes d'interprétation constitutionnelle à l'Adresse de 1867*

[216] Comme nous l'avons mentionné, trois principes d'interprétation constitutionnelle doivent guider notre interprétation de la promesse qui figure dans l'*Adresse de 1867*, à savoir respecter les « droits acquis » des habitants. Suivant ces principes, la Constitution doit recevoir une interprétation contextuelle, ses dispositions, une interprétation générale et téléologique, et sa nature — comme l'expression de la volonté du peuple qu'elle régit — est pertinente.

[217] Toute interprétation de la Constitution doit manifestement être fondée sur le texte de la disposition en litige. Or, comme notre Cour l'indique dans une affaire connexe, le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721,

[c]ette Cour ne peut interpréter la Constitution de façon étroite et littérale. La jurisprudence de la Cour démontre sa volonté de compléter l'analyse textuelle par une interprétation de l'historique, du contexte et de l'objet de notre Constitution dans le but de déterminer l'intention de ses auteurs. [p. 751]

[218] Les dispositions constitutionnelles doivent donc être « interprété[s] généreusement en fonction de leur objet et examiné[s] dans leurs contextes linguistique, philosophique et historique » (*Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, par. 19; *Manitoba Metis Federation* (C.S.C.), par. 75). En outre, la Constitution est le fruit d'ententes politiques et de compromis historiques (*Renvoi relatif à la sécession*, par. 35-41; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1992] 1 R.C.S. 212, p. 222; *Adler c. Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609, par. 29; *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, par. 48). En l'espèce, il est essentiel de comprendre pleinement le contexte dans lequel l'*Adresse de 1867* a été prononcée afin d'interpréter son texte d'une manière téléologique et exacte sur le plan historique. L'objet du *Décret de 1870* consistait à établir la souveraineté du Canada sur les territoires, aux termes et conditions énoncés dans les adresses. La population est ainsi entrée dans le giron constitutionnel canadien, après de longues négociations qui se sont soldées par une entente entre ses représentants et le gouvernement du Canada. On

perspective of the inhabitants cannot be ignored in interpreting the words of the *1867 Address*. As this Court has repeatedly stressed, “[t]he Constitution of a country is a statement of the will of the people to be governed in accordance with certain principles held as fundamental and certain prescriptions restrictive of the powers of the legislature and government”: *Secession Reference*, at para. 85 (emphasis added), quoting *Reference re Manitoba Language Rights* (1985), at p. 745. Where one of the parties at the constitutional negotiating table submits to Crown sovereignty in exchange for constitutional guarantees, due weight must be given to the perspective of the people that party represents.

[219] If properly interpreted in accordance with the above principles, the *1867 Address* contains a promise of legislative bilingualism throughout the territories that were annexed in 1870. The historical context supports this conclusion. The inhabitants of the territories had secured a right to legislative bilingualism before the annexation. In the negotiations leading up to the annexation, the inhabitants demanded a guarantee of that right as a condition of their entry into the Confederation, and this demand met no resistance. Indeed, they were assured that legislative bilingualism would unquestionably be provided for, and there is no indication that Canadian representatives ever qualified their acceptance of this demand or raised the slightest objection to it in the course of the negotiations. Moreover, other documents, such as the *Royal Proclamation* of 1869, support the view that the inhabitants were promised a guarantee of legislative bilingualism upon the annexation of the territories. Given a broad and purposive reading, the language of the *1867 Address* supports such a guarantee. Finally, in assessing the historical context of the promise contained in the *1867 Address*, due weight must be given to the perspective of the people who, through their representatives, concluded a historic compromise that resulted in the peaceful entry of their territories into Canada. As the historical record discussed above demonstrates, they had every reason to believe that they had secured the right to

ne saurait faire fi de la perspective de la population dans l’interprétation du libellé de l’*Adresse de 1867*. Comme la Cour l’a dit à plusieurs reprises, « [l]a Constitution d’un pays est l’expression de la volonté du peuple d’être gouverné conformément à certains principes considérés comme fondamentaux et à certaines prescriptions qui restreignent les pouvoirs du corps législatif et du gouvernement » (*Renvoi relatif à la sécession*, par. 85 (nous soulignons), citant le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* (1985), p. 745). Lorsque l’une des parties à la table de négociations constitutionnelles se soumet à la souveraineté de la Couronne en échange de garanties constitutionnelles, il convient d’accorder le poids requis au point de vue du peuple que cette partie représente.

[219] Interprétée de façon juste et conformément aux principes mentionnés précédemment, l’*Adresse de 1867* contient une promesse de bilinguisme législatif applicable dans l’ensemble des territoires annexés en 1870. Le contexte historique appuie cette conclusion. La population des territoires avait obtenu le droit au bilinguisme législatif avant l’annexion. Au cours des négociations ayant mené à cette dernière, la population avait demandé, comme condition de l’admission de sa contrée dans la Confédération, que ce droit lui soit garanti, et cette réclamation n’a fait l’objet d’aucune résistance. D’ailleurs, la population avait reçu l’assurance que le bilinguisme législatif serait indubitablement accordé, et rien n’indique que les représentants canadiens aient imposé quelque condition ou formulé la moindre objection à cette condition au cours des négociations. En outre, des documents comme la *Proclamation royale* de 1869 permettent de croire que la population s’était vu garantir le bilinguisme législatif au moment de l’annexion. Suivant une interprétation généreuse et téléologique, le libellé de l’*Adresse de 1867* permet de conclure à l’existence d’une garantie de bilinguisme législatif. Enfin, si l’on examine le contexte historique entourant la promesse contenue à l’*Adresse de 1867*, il convient d’accorder le poids requis au point de vue de la population qui, par le truchement de ses représentants, a conclu un compromis historique ayant permis l’entrée pacifique des territoires dans le giron

legislative bilingualism as a condition for their entry into the union.

[220] Applying the relevant principles of constitutional interpretation to the *1867 Address*, we have no difficulty concluding that it enshrined a constitutional guarantee of legislative bilingualism that applied throughout the territories annexed in 1870. We will now discuss the three applicable principles in turn.

- (1) Interpreting the Constitutional Promise to Protect “Legal Rights” in Light of the Historical Context

[221] The extensive historical discussion set out above provides the basis for a contextual interpretation. We emphasize here that the annexation came about following extensive negotiations in which the inhabitants’ representatives unwaveringly stressed the importance of legislative bilingualism. Our interpretation is also aided by documents from that period, including the French versions of the *1867 Address* and the *Royal Proclamation* of 1869.

- (a) *Historic Compromise*

[222] The Constitution of Canada was formed through a series of compromises made in the context of negotiations. In *Reference re Supreme Court Act*, this Court held that it was necessary to interpret the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26, in light of the historic compromise that had led to the creation of the Supreme Court of Canada. In our view, a similar exercise must guide the analysis in the case at bar. The context of the negotiations makes clear that the annexation was achieved by way of a compromise between the Canadian government and the territories’ inhabitants. This historic compromise shapes the interpretation of the *1867 Address*.

[223] As we have seen, in the period leading up to the annexation, the Canadian government was motivated to negotiate. The correspondence between Governor General Young and Earl Granville

canadien. Comme la revue du dossier historique le révèle, la population avait toutes les raisons de croire qu’elle avait obtenu le droit au bilinguisme législatif comme condition préalable à l’entrée de sa contrée dans l’union.

[220] En appliquant à l’*Adresse de 1867* les principes d’interprétation constitutionnelle pertinents, nous concluons qu’elle consacre une garantie constitutionnelle de bilinguisme législatif applicable dans l’ensemble des territoires annexés en 1870. Dans la prochaine section, nous analyserons l’un après l’autre ces trois principes.

- (1) Interprétation de la promesse constitutionnelle en matière de protection des « droits acquis » à la lumière du contexte historique

[221] L’analyse historique qui précède étaye l’interprétation contextuelle. Nous insistons ici sur le fait que l’annexion fut le résultat de longues négociations au cours desquelles les représentants de la population ont constamment insisté sur l’importance du bilinguisme législatif. Notre interprétation est également appuyée par certains documents datant de l’époque, comme la version française de l’*Adresse de 1867* et la *Proclamation royale* de 1869.

- a) *Le compromis historique*

[222] La Constitution du Canada résulte d’une série de compromis obtenus dans le cadre de négociations. Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, notre Cour a reconnu la nécessité d’interpréter la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, c. S-26, à la lumière du compromis historique ayant mené à la création de la Cour suprême du Canada. Nous sommes d’avis qu’un exercice similaire doit guider notre analyse en l’espèce. Le contexte des négociations indique clairement que l’annexion fut le résultat d’un compromis entre le gouvernement canadien et la population des territoires. Ce compromis historique doit sous-tendre l’interprétation de l’*Adresse de 1867*.

[223] Comme nous l’avons vu, avant l’annexion, le gouvernement canadien était motivé à négocier. Il ressort de la correspondance entre le gouverneur général Young et le comte de Granville que le

indicates that Canada was unwilling to proceed with the annexation in other than peaceful circumstances. Prime Minister Macdonald also made his hesitation to annex the territories known to the British government, suggesting that matters remain as they were until quiet was restored. Despite the Canadian government's reluctance, the British government pushed for annexation, requiring that Canadian officials make every effort to "conciliate the good-will" of the inhabitants and that they grant them reasonable terms.

[224] For their part, the inhabitants' representatives consistently demanded protection for the linguistic rights that the inhabitants had come to enjoy in the territories, including legislative bilingualism. This demand was never contested, and was dealt with in such a way that it seemed to be taken for granted that it would be provided for. Canadian officials assured the inhabitants' representatives that "its propriety is so very evident, that it will unquestionably be provided for": *The New Nation*, February 11, 1870, at p. 4; Aunger testimony, at para. 20.

[225] The commitments made in the *1870 Order* are not the only relevant promises that were made. The object of the *1870 Order* was to ensure that the annexation of the territories would be carried out in a manner that was both peaceful and consistent with the agreements between Canada, the HBC and the inhabitants. The Canadian government made numerous promises over the course of the negotiations with regard to continuity and to respect for existing rights. It is only by taking into consideration the entirety of the promises made in it that the *1867 Address* can be properly understood.

(b) *French Version of the 1867 Address*

[226] As we mentioned above, the Parliament of Canada delivered the *1867 Address* in both languages. In the initial French version, the equivalent of the expression "legal rights" was "*droits acquis*". This initial translation is significant because it provides insight into the drafters' intent. The French

Canada n'était disposé à procéder à l'annexion que si celle-ci pouvait être réalisée de façon pacifique. Le premier ministre Macdonald avait d'ailleurs fait part de ses hésitations au gouvernement britannique quant à l'annexion des territoires et suggéré de ne rien tenter tant que le calme ne serait pas revenu. Toutefois, malgré la réticence du gouvernement canadien, le gouvernement britannique a fait pression pour qu'il y ait annexion, demandant que les hauts fonctionnaires canadiens fassent tout ce qui était en leur pouvoir pour « se concilier le bon vouloir » de la population et lui accorder des conditions raisonnables.

[224] Pour leur part, les représentants de la population ont constamment revendiqué la protection des droits linguistiques dont la population jouissait déjà dans les territoires, notamment le bilinguisme législatif. Cette demande n'a jamais été contestée et a été traitée comme si on y avait déjà accédé. Elle était tellement évidente aux yeux des hauts fonctionnaires canadiens que ces derniers ont assuré aux représentants de la population que [TRADUCTION] « sa légitimité [était] tellement évidente qu'il ne fai[sait] aucun doute qu'on y répondr[ait] favorablement » (*The New Nation*, 11 février 1870, p. 4; témoignage de M. Aunger, par. 20).

[225] Les engagements pris dans le *Décret de 1870* ne sont pas les seules promesses pertinentes à avoir été formulées. L'objet du *Décret de 1870* était d'assurer l'annexion pacifique des territoires d'une manière conforme aux ententes conclues entre le Canada, la Compagnie de la Baie d'Hudson et la population. Le gouvernement canadien a fait de nombreuses promesses au cours des négociations en ce qui a trait à la continuité et au respect des droits existants. Ce n'est qu'en considérant l'ensemble des promesses qu'elle représente que l'on peut interpréter correctement l'*Adresse de 1867*.

(b) *La version française de l'Adresse de 1867*

[226] Comme nous l'avons vu, le Parlement du Canada a prononcé l'*Adresse de 1867* dans les deux langues. Dans la version française initiale, l'équivalent de l'expression « *legal rights* » était « *droits acquis* ». Cette traduction initiale est importante, car elle est révélatrice de l'intention des rédacteurs. Le

term “*droit acquis*” is more naturally translated into English as “vested right”. Such a right can be defined as one based on [TRANSLATION] “very strong expectations the fulfilment of which citizens had just cause to count on”: P.-B. Mignault, *Le droit civil canadien*, t. I (1895), at p. 69. This description of the rights that were to be respected and protected by Canada upon the transfer of the region is apt given the historical context. Canada was making a commitment in relation to the annexation of the territories. The meaning of the term “legal rights” is therefore anchored in the context of the transfer — it refers to the “vested rights” of the inhabitants. As we have seen, legislative bilingualism was one of these vested rights. It was statutorily guaranteed by virtue of the 1845 ordinance, and was also well established in the practices of the Assiniboia Council.

(c) *Royal Proclamation of 1869*

[227] The *Royal Proclamation* of 1869 provides another interpretive aid. It assured the territories’ inhabitants that “all your civil and religious rights and privileges will be respected”. This guarantee is, on its face, broad enough to include linguistic rights. As we explained above, before the annexation, the inhabitants’ representatives had repeatedly, and successfully, insisted on the inhabitants’ rights to legislative and judicial bilingualism throughout the territories. On the basis of a liberal and generous interpretation — or even a plain reading — of the promises set out in the *Proclamation*, we find that it contained a guarantee of legislative bilingualism.

[228] Alberta argues that at the time in question, the expression “civil rights” was generally understood to refer only to legal rights between individuals, as opposed to public law rights, because that was the meaning assigned to the expression “property and civil rights” in certain contemporaneous documents (Caron, R.F., at paras. 84-85). Even if this is true of the conjunction of “property and civil rights”, the same logic clearly cannot be applied to the combination of “civil and religious” rights. Religious, or denominational, rights are not private law rights governing relationships between individuals, as is clear from the fact that they are

terme « droit acquis », plus naturellement traduit en anglais par « *vested right* », est défini comme un droit fondé sur des « attentes très fortes, sur la réalisation desquelles les citoyens avaient eu un juste sujet de compter » (P.-B. Mignault, *Le droit civil canadien*, t. I (1895), p. 69). Voilà qui décrit bien ces droits — que le Canada allait respecter et protéger après le transfert de la région — vu le contexte historique. Le Canada prenait un engagement en vue de l’annexion des territoires. La signification de l’expression anglaise « *legal rights* » est par conséquent ancrée dans le contexte de ce transfert — il s’agit des « droits acquis » de la population. Comme nous l’avons vu, au nombre de ces « droits acquis » figurait le bilinguisme législatif, qui était légalement garanti par l’ordonnance de 1845 et solidement ancré dans les pratiques du Conseil d’Assiniboine.

c) *La Proclamation royale de 1869*

[227] *La Proclamation royale* de 1869 constitue un autre outil d’interprétation. Elle assure aux habitants des territoires que « tous vos droits et privilèges civils et religieux seront respectés ». Une telle garantie est a priori assez large pour inclure les droits linguistiques. Comme nous l’avons vu, avant l’annexion, les représentants de la population avaient insisté à plusieurs reprises sur les droits de la population au bilinguisme législatif et judiciaire dans les territoires et les avaient obtenus. Adoptant une approche libérale et généreuse à l’égard des promesses que renferme la *Proclamation* ou à leur simple lecture, nous concluons qu’elle contient une garantie de bilinguisme législatif.

[228] L’Alberta soutient qu’à l’époque, le terme « droits civils » était généralement interprété comme étant les droits légaux applicables aux rapports entre particuliers, et non ceux issus du droit public, car c’était le sens qui était attribué à l’expression « propriété et droits civils » utilisée dans certains documents datant de cette époque (Caron, m.i., par. 84-85). Si c’est le cas du tandem « propriété et droits civils », ce ne peut l’être de celui des « droits civils et religieux ». Les droits religieux, ou confessionnels, ne constituent pas des droits privés régissant les rapports entre particuliers, comme le démontre par exemple le fait qu’ils sont traités à part

dealt with separately in the *Constitution Act, 1867*, s. 93, for instance. Religious rights are similar in nature to linguistic rights insofar as they encompass rights related to the identity of a group. This Court has found that language, like religion, is of considerable cultural importance and is “not merely a means or medium of expression; it colours the content and meaning of expression”: *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, at p. 748. Moreover, property rights were set apart from civil rights in the *Proclamation*, which also ensured that the inhabitants’ property rights would be protected.

[229] In providing for the protection of religious rights, the British government recognized the cultural needs of the Métis. Moreover, the *Proclamation* came on the heels of the granting of religious and linguistic protections to minorities in the context of the Confederation. There is no evidence that would support an interpretation of the guarantee that excludes language rights.

[230] The *Proclamation*, read in light of its historical, philosophical and linguistic context, guaranteed the inhabitants the linguistic rights they then held, which included legislative bilingualism throughout the territories. Neither the Government of Canada nor the Imperial Parliament ever disavowed the *Proclamation* or indicated that the Governor General had exceeded his mandate in issuing it. Quite the contrary, as the historical evidence discussed above illustrates, Canada accepted that the *Proclamation* had helped set the stage for detailed negotiations with the territorial representatives. The *Proclamation* is thus particularly relevant for the purpose of interpreting the promise set out in the *1867 Address* to respect the inhabitants’ “legal rights”.

(2) Broad and Liberal Interpretation of “Legal Rights”

[231] The fact that legislative bilingualism was explicitly provided for elsewhere in the Constitution does not support a narrow construction of the constitutional promise to protect “legal rights”. This Court has embraced a generous and liberal

à l’art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les droits religieux sont de nature similaire aux droits linguistiques dans la mesure où ils comprennent des droits qui se rapportent à l’identité d’un groupe. Notre Cour a reconnu que la langue, à l’instar de la religion, a une importance culturelle considérable et « n’est pas seulement un moyen ou un mode d’expression. [Elle] colore le contenu et le sens de l’expression » (*Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, p. 748). Qui plus est, la *Proclamation* assurait à la population le respect de leurs droits de propriété, même si cette protection était énoncée séparément des droits civils.

[229] En protégeant les droits religieux, le gouvernement britannique reconnaissait les besoins culturels des Métis. De plus, la *Proclamation* s’inscrivait dans la foulée des protections religieuses et linguistiques conférées aux minorités dans le cadre de la Confédération. Rien ne permet de conclure que la garantie n’inclurait pas les droits linguistiques.

[230] Interprétée à la lumière de son contexte historique, philosophique et linguistique, la *Proclamation* garantit à la population les droits linguistiques dont ils jouissaient déjà, incluant le bilinguisme législatif dans l’ensemble des territoires. Ni le gouvernement du Canada ni le Parlement impérial n’ont jamais désavoué la *Proclamation* ou indiqué que le gouverneur général outrepassait son mandat quand il l’a délivrée. Au contraire, comme le révèle la preuve présentée dans ce dossier, le Canada a reconnu que la *Proclamation* a facilité les négociations exhaustives avec les représentants territoriaux. Ce document a donc une pertinence particulière lorsqu’il s’agit d’interpréter la promesse dans l’*Adresse de 1867* quant au respect des « droits acquis » de la population.

(2) Une interprétation large et libérale des « droits acquis »

[231] Le fait que la Constitution prévoit expressément le bilinguisme législatif dans une autre disposition ne permet pas d’interpréter de façon étroite la promesse constitutionnelle quant à la protection des « droits acquis ». Notre Cour a maintes fois reconnu

interpretation of the Constitution, as opposed to a narrow and legalistic one: *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, at pp. 155-56; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344. As we explained above, our colleagues, together with the respondent and the Attorney General of Canada, point to s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* and s. 133 of the *Constitution Act, 1867*, which expressly guarantee legislative bilingualism, and assert that because there was no analogous explicit written protection in the *1870 Order* or the *1867 Address*, no constitutional obligation exists in Alberta. With respect, a just interpretation of “legal rights” must take the context of the negotiations set out above into account and must be compatible with the broad and generous approach to constitutional interpretation that this Court has repeatedly taken.

[232] We should add that such an interpretation will be true to the liberal approach to interpretation that this Court has taken in the specific context of language rights. The Court has held that language rights must be interpreted purposively, and in a manner consistent with the preservation and development of such rights: *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, at para. 25.

[233] Moreover, the fact that the framers did not explicitly mention legislative bilingualism is not an obstacle to a generous interpretation of the Constitution. Leading up to the annexation, the British government did not ask for an additional address after being informed by the Governor General that the territorial “delegates considered the terms accorded to them such as would satisfy the people and ensure peace” (*Correspondence*, at p. 133, cited in Auinger testimony, at para. 22). As the evidence canvassed above clearly demonstrates, legislative bilingualism was a preemptory condition. Therefore, the guarantees being demanded, which the Canadian government forwarded to the British, necessarily included an implicit assurance that rights such as legislative bilingualism would be protected.

l’importance d’une interprétation généreuse et libérale de la Constitution, par rapport à une interprétation étroite et formaliste (*Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, p. 155-156; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 344). Nos collègues, de même que l’intimée et le procureur général du Canada, renvoient à l’art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et à l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui garantissent expressément le bilinguisme législatif, et font valoir qu’en l’absence d’une protection écrite expresse analogue dans le *Décret de 1870* ou l’*Adresse de 1867*, aucune obligation constitutionnelle n’existe en Alberta. Avec respect, nous ne sommes pas d’accord. Une interprétation juste des mots « droits acquis » doit tenir compte du contexte des négociations, expliqué précédemment, et doit être compatible avec l’approche large et généreuse en matière d’interprétation constitutionnelle adoptée par la Cour à maintes reprises.

[232] En outre, une telle interprétation respecte le principe d’interprétation libérale expressément préconisé par notre Cour en matière de droits linguistiques. En effet, la Cour a jugé que les droits linguistiques doivent être interprétés à la lumière de leur objet et d’une façon qui soit compatible avec le maintien et l’épanouissement de ces droits (*R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, par. 25).

[233] Qui plus est, le fait que les rédacteurs n’ont pas mentionné expressément le bilinguisme législatif ne fait pas obstacle à une interprétation généreuse de la Constitution. Avant l’annexion, après avoir été informé par le gouverneur général que les [TRADUCTION] « délégués [territoriaux] considéraient que les conditions qui leur avaient été consenties seraient de nature à satisfaire le peuple et à assurer la paix », le gouvernement britannique n’a pas demandé une autre adresse (*Correspondence*, p. 133, cité dans le témoignage de M. Auinger, par. 22). Comme la preuve examinée précédemment le démontre clairement, le bilinguisme législatif constituait une condition péremptoire. En conséquence, les garanties réclamées, transmises par le gouvernement canadien au gouvernement britannique, incluaient nécessairement l’assurance implicite que des droits comme le bilinguisme législatif seraient protégés.

[234] A broad interpretation of “legal rights” is also consistent with the legislative intent of the drafters of the *1867 Address* in the lead-up to its being entrenched in the Constitution. In the debate leading up to the *1867 Address*, parliamentarians attributed a large and expansive meaning to these rights. They tended to refer to them using language that was indefinite or comprehensive. There was no suggestion that the scope of the concept of “legal rights” was too narrow to include protection for legislative bilingualism: Aunger, “Pourvoir à ce que les droits acquis soient respectés”, at p. 66. Instead, the promise in the *1867 Address* was a forward-looking undertaking that was meant to be shaped by the subsequent negotiations.

(3) Constitutional Legitimacy: Importance of Legislative Bilingualism to the People Consenting to Crown Sovereignty

[235] The Constitution of Canada emerged from negotiations and compromises between the founding peoples, and continues to develop on the basis of similar negotiations and compromises. Such compromises are achieved when parties to the negotiations make concessions in pursuit of a mutual agreement and reach a meeting of the minds. Therefore, our reading of constitutional documents must be informed by the intentions and perspectives of all the parties, as revealed by the historical evidence. It is in this context that we will apply the third interpretive principle regarding the nature of a constitution as a statement of the will of the people.

[236] When engaging in constitutional interpretation, this Court has repeatedly emphasized the importance of the minority perspective in constitutional negotiations: see e.g. *Reference re Supreme Court Act*; *Secession Reference*, at paras. 79-82; *Reference re Authority of Parliament in relation to the Upper House*, [1980] 1 S.C.R. 54, at p. 71; and *Tsilhqot’in Nation v. British Columbia*, 2014 SCC 44, [2014] 2 S.C.R. 257, at para. 34. Moreover, to understand the terms upon which minority peoples

[234] Une interprétation large des « droits acquis » est également conforme à l’intention du législateur à l’égard de l’*Adresse de 1867* avant son inscription dans la Constitution. Il ressort des débats qui ont précédé la rédaction de l’*Adresse de 1867* que les parlementaires y accordaient une portée très large. Quand ils renvoyaient à ces droits, ou ils n’en précisaient pas la nature ou ils les considéraient comme exhaustifs. Rien ne donnait à penser que la portée de ces droits était trop étroite pour permettre l’inclusion d’une protection à l’égard du bilinguisme législatif (Aunger, « Pourvoir à ce que les droits acquis soient respectés », p. 66). Au contraire, la promesse qui figure dans l’*Adresse de 1867* constituait un engagement pour l’avenir, qui serait raffiné au fil des négociations.

(3) Légitimité constitutionnelle : l’importance du bilinguisme législatif aux yeux du peuple qui a consenti à la souveraineté de la Couronne

[235] La Constitution du Canada est le résultat de négociations et de compromis entre les peuples fondateurs et c’est sur le fondement de négociations et de compromis semblables qu’elle continue de se développer. De tels compromis interviennent lorsque les parties aux négociations font des concessions mutuelles afin de parvenir à un accord de volontés. En conséquence, les intentions et les points de vue de toutes les parties à ces négociations, qui transpirent de l’histoire mise en preuve, doivent guider une interprétation juste des textes constitutionnels. C’est dans ce contexte que nous appliquerons le troisième principe d’interprétation, celui qui concerne la nature de la Constitution en tant qu’énoncé de la volonté d’un peuple.

[236] La Cour a réitéré l’importance, lorsqu’il s’agit d’interpréter la Constitution, de considérer la perspective de la minorité dans les négociations constitutionnelles (voir p. ex. *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*; *Renvoi relatif à la sécession*, par. 79-82; *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54, p. 71; *Nation Tsilhqot’in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, [2014] 2 R.C.S. 257, par. 34). En outre, dans l’interprétation des conditions auxquelles

joined the Confederation, we must be mindful that “[t]he consent of the governed is a value that is basic to our understanding of a free and democratic society”: *Secession Reference*, at para. 67. The story of our nation’s founding therefore cannot be understood without considering the perspective of the people who agreed to enter into Confederation. If only the Canadian government’s perspective is taken into account, the result is a truncated view of the concessions made in the negotiations.

[237] The perspective of the minority in the negotiations was considered in *Reference re Supreme Court Act*, in which the majority judges took note of the fact that in the negotiations leading up to Confederation, Quebec was reluctant to agree to the creation of a Supreme Court. They concluded on this basis that the provision at issue should be interpreted in a manner that gave weight to Quebec’s interests at the time of the negotiations and to the underlying historic compromise: para. 59. More specifically, the majority remarked that “[j]ust as the protection of minority language, religion and education rights were central considerations in the negotiations leading up to Confederation ([*Secession Reference*], at paras. 79-82), the protection of Quebec through a minimum number of Quebec judges was central to the creation of this Court”: *Reference re Supreme Court Act*, at para. 48.

[238] The annexation of the territories took place not long after Confederation, and it, too, resulted from negotiations between a dominant English-speaking party and a party with a strong interest in protecting the French language. Like the French-speaking minority in the negotiations that resulted in Confederation, the inhabitants sought to have the protection of their linguistic rights entrenched in the Constitution, and this was granted to them.

[239] It can be seen from the record that there was a widespread commitment to bilingualism throughout Rupert’s Land and the North-Western Territory in the period leading up to the annexation.

les peuples minoritaires ont accepté de se joindre à la Confédération, il faut se rappeler que « [l’]assentiment des gouvernés est une valeur fondamentale dans notre conception d’une société libre et démocratique » (*Renvoi relatif à la sécession*, par. 67). L’histoire de la fondation de notre nation ne peut donc se comprendre en ignorant la perspective du peuple qui a accepté d’entrer dans la Confédération. Tenir compte seulement de la perspective du gouvernement canadien tronque l’interprétation des concessions faites lors des négociations.

[237] L’importance de considérer la perspective de la minorité dans les négociations a été traitée dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*. Dans cette affaire, les juges majoritaires ont souligné le fait que, lors des négociations ayant mené à la Confédération, le Québec était réticent à accepter la création de la Cour suprême. En conséquence, les juges majoritaires ont conclu qu’il fallait interpréter la disposition en question de manière à accorder un poids suffisant aux intérêts du Québec à l’époque des négociations et du compromis historique sous-jacent (par. 59). Plus particulièrement, les juges majoritaires ont souligné que « [t]out comme la protection des droits linguistiques, religieux et scolaires de minorités constituait une considération majeure dans les négociations qui ont mené à la Confédération ([*Renvoi relatif à la sécession*], par. 79-82), la protection du Québec par un nombre minimum de juges du Québec constituait un enjeu majeur de la création de la Cour » (*Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, par. 48).

[238] L’annexion des territoires a été réalisée peu de temps après la Confédération et a découlé elle aussi de négociations entre une partie dominante d’expression anglaise et une partie ayant à cœur la protection du français. À l’instar de la minorité francophone dans les négociations qui ont abouti à la Confédération, la population a revendiqué, et obtenu, une protection constitutionnelle de ses droits linguistiques.

[239] La preuve révèle qu’il existait un engagement reconnu en matière de bilinguisme partout dans la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest au cours de la période ayant précédé l’annexion.

The 1845 council ordinance, the 1847 memoranda and the Sayer affair provide examples of how the territories' inhabitants consistently made demands for legislative and judicial bilingualism, which were consistently granted. Similar demands were included in the conditions for annexation, and were set out in all the lists of rights. These were peremptory conditions of the territorial delegation to Ottawa, and they met no resistance from the Canadian government.

[240] The promises extended to the territories' inhabitants in the *1870 Order*, by virtue of its incorporation of the *1867 Address*, resulted from a series of negotiations that led to the annexation of the territories. There was considerable opposition to the annexation among the inhabitants. This is evidenced not only by the Red River Rebellion, but also by the demands their representatives made of the Canadian government. The meaning given to the expression "legal rights" as used in the *1867 Address* must give due weight to the perspective of the inhabitants and to the interests they sought to protect. It is inconceivable that the inhabitants of what became the North-Western Territory would have accepted the transfer of the territories without a promise that their linguistic rights, which the historical context shows were extremely important to them, would be resolutely protected. Their unwavering demand for legislative bilingualism, coupled with the facts that the Canadian government did not object to this demand and that the annexation included the whole of the territories, dictates an interpretation of "legal rights" that recognizes this promise.

[241] The continuity that characterized the post-annexation situation also evidences the promises that were made and what the inhabitants understood. In the North-West Territories, legislative and judicial bilingualism initially prevailed through the joint system of administration under the *Manitoba Act, 1870*. These practices were subsequently codified by the Canadian government, without objection, in s. 110 of *The North-West Territories Act*.

L'ordonnance du conseil de 1845, les mémoires de 1847 et l'affaire Sayer illustrent la façon dont la population des territoires a constamment exigé le bilinguisme pour le fonctionnement des appareils législatif et judiciaire des territoires et l'a constamment obtenu. Des demandes semblables ont été posées comme conditions d'annexion et ont figuré dans les listes des droits. Il s'agissait de conditions péremptoires exigées par la délégation territoriale envoyée à Ottawa, et celles-ci n'ont fait l'objet d'aucune résistance du gouvernement canadien.

[240] Les promesses formulées à la population des territoires dans le *Décret de 1870*, par l'annexion de l'*Adresse de 1867*, provenaient d'une série de négociations qui ont mené à l'annexion des territoires. L'opposition à l'annexion au sein de la population était farouche, comme en font foi la Rébellion de la Rivière-Rouge et les revendications que ses représentants ont transmises au gouvernement canadien. L'interprétation du terme « droits acquis » figurant dans l'*Adresse de 1867* doit respecter la perspective de la population et des intérêts qu'elle cherchait à protéger. Il est inconcevable que la population de la région qui deviendra le Territoire du Nord-Ouest ait consenti au transfert des territoires sans obtenir la promesse que ses droits linguistiques — auxquels, selon la preuve, elle accordait une importance extrême — seraient résolument protégés. La revendication ferme et continue concernant le bilinguisme législatif, l'absence d'opposition du gouvernement canadien et le fait que l'annexion couvrait l'ensemble du territoire justifient une interprétation du terme « droits acquis » qui reconnaît l'existence de cette promesse.

[241] La continuité du bilinguisme au cours de la période suivant l'annexion témoigne aussi de la teneur des promesses formulées et de la conception qu'en avait la population. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le système d'administration conjointe prévu par la *Loi de 1870 sur le Manitoba* fait d'abord régner le bilinguisme législatif et judiciaire. Ces pratiques sont par la suite consacrées par le gouvernement canadien, sans objection, à l'art. 110 de l'*Acte des territoires du Nord-Ouest*.

[242] For the reasons set out above, we find that the promise made in the *1867 Address* to respect the inhabitants’ “legal rights” encompasses a constitutional obligation to protect legislative bilingualism in the annexed territories, part of which would later become Alberta. That province therefore has a constitutional duty to enact, print and publish all its laws in French as well as in English.

[243] We pause here to note that bedlam will not ensue from this conclusion. Our colleagues caution that “[i]t has never been the case in our constitutional history” that such a right has been found to exist implicitly (para. 103), and that our reasons have “far-reaching” consequences (para. 102). But our conclusion does not contradict a voluminous body of jurisprudence. Rather, as can be seen from our discussion of the historical context, it is drawn from a unique set of historical facts. Moreover, the practical spillover into the jurisdictions our colleagues list would be quite limited — all but Saskatchewan already publish their laws in both French and English, and Saskatchewan has already gone some way toward doing so. Finally, we note that the question before us is fundamentally one of law, and not a political issue that can be left up to the government.

#### V. Conclusion

[244] We would allow the appeals and answer the constitutional questions as follows:

1. Is the *Languages Act*, R.S.A. 2000, c. L-6, *ultra vires* or inoperative insofar as it abrogates a constitutional duty owed by Alberta to enact, print and publish its laws and regulations in English and in French in accordance, *inter alia*, with the *Rupert’s Land and North-Western Territory Order* of June 23, 1870, R.S.C. 1985, App. II, No. 9?

Yes.

[242] Pour ces motifs, nous concluons que la promesse énoncée dans l’*Adresse de 1867* sur le respect des « droits acquis » de la population comprend l’obligation constitutionnelle de protéger le bilinguisme législatif dans les territoires annexés, dont une partie deviendra l’Alberta. En conséquence, cette dernière a l’obligation constitutionnelle d’édicter, d’imprimer et de publier toutes ses lois en français ainsi qu’en anglais.

[243] Cela dit, cette conclusion n’entraînera pas pour autant le chaos. Nos collègues soulignent qu’« [i]l n’est jamais arrivé dans l’histoire constitutionnelle » qu’on ait conclu à l’existence implicite d’un tel droit (par. 103). Ils s’inquiètent également des conséquences de notre interprétation, conséquences qu’ils estiment « d’une portée considérable » (par. 102). Or, notre conclusion s’inscrit dans une jurisprudence abondante et constante de notre Cour. Au contraire, comme notre analyse du contexte historique le démontre, notre conclusion découle d’un ensemble de faits historiques bien précis. En outre, les répercussions pratiques qui se feraient sentir dans les ressorts qu’énumèrent nos collègues sont en fait plutôt limitées — tous publient déjà leurs lois en français et en anglais, à l’exception de la Saskatchewan, qui par ailleurs a déjà pris des mesures en ce sens. Enfin, signalons que la question dont nous sommes saisis est, fondamentalement, une question de droit, et non une question politique qui peut être laissée au bon vouloir du gouvernement.

#### V. Conclusion

[244] Nous sommes d’avis d’accueillir les appels et de répondre ainsi aux questions constitutionnelles :

1. Est-ce que la *Loi linguistique*, R.S.A. 2000, c. L-6, est *ultra vires* ou sans effet dans la mesure où elle abroge une obligation constitutionnelle de l’Alberta d’édicter, d’imprimer et de publier ses lois et ses règlements en français et en anglais conformément, notamment, au *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*, le 23 juin 1870, L.R.C. 1985, app. II, n° 9?

Oui.

2. If the answer to question 1 is affirmative, are the *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, and any other laws and regulations that have not been enacted, printed and published by Alberta in English and French inoperative?

Yes.

*Appeals dismissed with costs, ABELLA, WAGNER and CÔTÉ JJ. dissenting.*

*Solicitors for the appellant Gilles Caron: Miller Thomson, Regina.*

*Solicitors for the appellant Pierre Boutet: University of Ottawa, Ottawa; Mintz Law, Edmonton; Power Law, Ottawa.*

*Solicitors for the respondent: McLennan Ross, Edmonton; Alberta Justice, Edmonton.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Attorney General for Saskatchewan, Regina.*

*Solicitors for the interveners the Alberta Catholic School Trustees' Association, Conseil scolaire Centre-Nord No. 2 and Denis Lefebvre: Dentons Canada, Edmonton.*

*Solicitors for the intervener Association canadienne-française de l'Alberta: Power Law, Vancouver and Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Commissioner of Official Languages of Canada: Commissioner of Official Languages of Canada, Gatineau.*

*Solicitors for the intervener Assemblée communautaire fransaskoise: Miller Thomson, Regina.*

*Solicitor for the intervener Fédération des associations de juristes d'expression française de common law inc.: Nicolas M. Rouleau, Toronto.*

2. En cas de réponse affirmative à la question 1, est-ce que la loi intitulée *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, ainsi que les autres lois et règlements qui n'ont pas été édictés, imprimés et publiés en français et en anglais par l'Alberta, sont inopérants?

Oui.

*Pourvois rejetés avec dépens, les juges ABELLA, WAGNER et CÔTÉ sont dissidents.*

*Procureurs de l'appelant Gilles Caron : Miller Thomson, Regina.*

*Procureurs de l'appelant Pierre Boutet : Université d'Ottawa, Ottawa; Mintz Law, Edmonton; Juristes Power, Ottawa.*

*Procureurs de l'intimée : McLennan Ross, Edmonton; Alberta Justice, Edmonton.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.*

*Procureurs des intervenants Alberta Catholic School Trustees' Association, le Conseil scolaire Centre-Nord No. 2 et Denis Lefebvre : Dentons Canada, Edmonton.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne-française de l'Alberta : Juristes Power, Vancouver et Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le commissaire aux langues officielles du Canada : Commissaire aux langues officielles du Canada, Gatineau.*

*Procureurs de l'intervenante l'Assemblée communautaire fransaskoise : Miller Thomson, Regina.*

*Procureur de l'intervenante la Fédération des associations de juristes d'expression française de common law inc. : Nicolas M. Rouleau, Toronto.*