

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

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

AND IN THE MATTER OF a Special Hearing to establish the minimum period necessary for translation, re-enactment, printing and publishing of:

1. unilingual Acts of the Legislature of Manitoba which would be currently in force were it not for their constitutional defect; and
2. the unilingual repealed and spent Acts of the Legislature of Manitoba;

pursuant to the opinion of the Supreme Court of Canada dated the 13th day of June 1985.

INDEXED AS: REFERENCE RE MANITOBA LANGUAGE RIGHTS

File No.: 18606.

1991: October 8; 1992: January 23.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Stevenson and Iacobucci JJ.

SPECIAL HEARING ON MANITOBA LANGUAGE RIGHTS

Constitutional law — Language guarantees — Scope of s. 23 of Manitoba Act, 1870 — Instruments of legislative nature — Whether s. 23 applicable to certain types of orders in council and to documents incorporated by reference in legislation — Whether orders in council fall within phrase "Records and Journals" of legislature in

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

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

^b **ET DANS L'AFFAIRE** d'une audition spéciale visant à l'établissement du délai minimum requis pour la traduction, la réadoption, l'impression et la publication:

- ^c 1. des lois unilingues de la Législature du Manitoba qui seraient actuellement en vigueur, n'était-ce le vice dont elles sont entachées sur le plan constitutionnel,
- ^d 2. des lois unilingues abrogées et périmées de la Législature du Manitoba;

^e conformément à l'opinion de la Cour suprême du Canada datée du 13 juin 1985.

RÉPERTORIÉ: RENVOI RELATIF AUX DROITS LINGUISTIQUES AU MANITOBA

N^o du greffe: 18606.

1991: 8 octobre; 1992: 23 janvier.

^f Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Stevenson et Iacobucci.

AUDITION SPÉCIALE SUR LES DROITS LINGUISTIQUES AU MANITOBA

^g *Droit constitutionnel — Garanties linguistiques — Portée de l'art. 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba — Textes de nature législative — L'article 23 s'applique-t-il à certains types de décrets et aux documents incorporés par renvoi dans les «lois de la législature» — Les décrets relèvent-ils de l'expression «archives, procès-*

s. 23 — *Criteria for determining legislative nature — Extension of time period for compliance with s. 23 — Period of temporary validity extended — Retroactivity — Manitoba Act, 1870, S.C. 1870, c. 3, s. 23.*

Following the judgment of this Court in *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, a dispute arose among the parties concerned as to which instruments had to be translated, re-enacted, printed and published, pursuant to s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*, in order to comply with the judgment. To solve the dispute, this Court agreed to hear new questions put forward by the parties to determine whether certain types of orders in council and documents incorporated by reference in the “Acts of the Legislature” fell within the scope of s. 23.

Held: Section 23 of the *Manitoba Act, 1870* applies to orders in council which are of a legislative nature and, under certain conditions, to documents incorporated by reference in the legislation.

(1) *Orders in Council*

The requirements of s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* apply to orders in council which are determined to be of “a legislative nature”. To make this determination, the form, content and effect of the instrument in question must be considered. The criteria indicative of a legislative nature do not operate cumulatively. An instrument may be determined to be legislative in form, though not in content, and under the criteria it would nonetheless be determined to be of a legislative nature. With respect to form, sufficient connection between the legislature and the instrument is indicative of a legislative nature. This connection is established where the instrument is, pursuant to legislation, enacted by the government, or made subject to the approval of the government. With respect to content and effect, the following are indicative of a legislative nature: the instrument embodies a rule of conduct; the instrument has the force of law; and the instrument applies to an undetermined number of persons.

Orders in council as a category do not fall within the phrase “Records and Journals” of the House in s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*. The scope of that phrase must be limited to those documents which are actually tabled in the Legislative Assembly.

verbaux et journaux» de la Chambre dans l'art. 23? — Critères permettant de déterminer la nature législative — Prorogation du délai pour se conformer à l'art. 23 — Prorogation de la période de validité temporaire — Rétroactivité — Loi de 1870 sur le Manitoba, S.C. 1870, ch. 3, art. 23.

Par suite de l'arrêt de notre Cour *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, un litige est survenu entre les parties quant à savoir quels textes devaient être traduits, adoptés de nouveau, imprimés et publiés, aux termes de l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, pour se conformer à l'arrêt. Pour régler le litige, notre Cour a accepté d'entendre de nouvelles questions présentées par les parties pour déterminer si certains types de décrets et de documents incorporés par renvoi dans les «lois de la législature» relèvent de l'art. 23.

Arrêt: L'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* s'applique aux décrets qui sont de nature législative et, sous réserve de certaines conditions, aux documents incorporés par renvoi dans les «lois de la législature».

e (1) *Décrets*

Les exigences de l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* s'appliquent aux décrets qui sont déterminés comme étant de «nature législative». Pour faire cette détermination, il convient d'examiner la forme, le contenu et l'effet du texte en question. Les critères indicatifs d'une nature législative ne s'appliquent pas de façon cumulative. On pourrait déterminer qu'un texte est de caractère législatif du point de vue de la forme mais pas du point de vue du contenu et déterminer néanmoins en vertu des critères que ce texte est de nature législative. En ce qui a trait à la forme, un lien suffisant entre l'Assemblée législative et le texte indique qu'il est de nature législative. Ce lien est établi lorsque le texte est adopté, en vertu de la loi, par le gouvernement, ou assujéti à l'approbation du gouvernement. En ce qui a trait au contenu et à l'effet, les éléments suivants indiquent la nature législative: le texte comprend une règle de conduite; le texte a force de loi; et le texte s'applique à un nombre indéterminé de personnes.

Les décrets en tant que catégorie ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'expression «archives, procès-verbaux et journaux» de la Chambre dans l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. La portée de cette expression doit être limitée aux documents qui sont réellement déposés à l'Assemblée législative.

(2) *Documents Incorporated by Reference in Legislation*

The requirements of s. 23 also apply to documents incorporated by reference in Acts of the Manitoba Legislature if the following conditions are met: (a) the primary instrument in which the document is incorporated is "a legislative instrument"; (b) the incorporation is a true incorporation in that the document is an integral part of the primary instrument as if reproduced therein; and (c) the document was generated by the Government of Manitoba. Where a document is created by the legislature or the executive or where the document requires ministerial or legislative approval to give it life, the connection between the government and the document is sufficiently strong to conclude that the document is generated by the government itself. Even where the document is generated by an outside source — for example, another government or a non-governmental body — it will still attract s. 23 obligations unless it can be shown that there was a *bona fide* purpose behind its incorporation without translation.

(3) *Extension of Time Period for Compliance*

The period of temporary validity of Acts of the Manitoba Legislature which would currently be in force were it not for their constitutional defect will be extended for a period of time to be determined by agreement between the parties. The period of temporary validity is hereby extended for three months from the date this judgment is handed down. The parties must reach an agreement with respect to the further extension of the time period within those three months,* or apply to this Court for a determination of the issue.

(4) *Retroactivity*

Instruments enacted unilingually by the Government of Manitoba between the handing down of *Reference re Manitoba Language Rights* and the handing down of this judgment, now deemed to fall within the scope of s. 23, will be rendered valid retroactively provided that compliance with s. 23 is achieved within the time period outlined above. The period of temporary validity will not, however, apply to any unilingual Acts of the Legislature enacted after the date of this judgment.

Cases Cited

Referred to: *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; *Attorney General of Que-*

* See p. 235.

(2) *Les documents incorporés par renvoi dans la loi*

Les exigences de l'art. 23 s'appliquent également aux documents incorporés par renvoi dans les lois de l'Assemblée législative du Manitoba si les conditions suivantes sont respectées: a) le texte primaire auquel le document est incorporé est «un texte législatif»; b) l'incorporation est une incorporation véritable, c'est-à-dire que le document fait partie intégrante du texte primaire comme s'il y était reproduit; et c) le document a été produit par le gouvernement du Manitoba. Lorsqu'un document est créé par l'Assemblée législative ou par l'exécutif ou lorsque le document exige une approbation ministérielle ou législative pour entrer en vigueur, le rapport entre le gouvernement et le document est suffisamment solide pour conclure que le document est produit par le gouvernement lui-même. Même lorsque le document émane d'une source extérieure, par exemple un autre gouvernement ou un organisme non gouvernemental, il sera encore assujéti aux exigences de l'art. 23 à moins qu'on ne puisse démontrer que son incorporation sans traduction est fondée sur un motif légitime.

(3) *Prorogation du délai pour se conformer à l'arrêt*

La période de validité temporaire des lois de l'Assemblée législative du Manitoba qui seraient actuellement en vigueur n'était-ce le vice dont elles sont entachées sur le plan constitutionnel est prorogée d'une période qui sera déterminée par accord entre les parties. La période de validité temporaire est par les présentes prorogée de trois mois à partir de la date du présent arrêt. Les parties doivent, avant l'expiration de ce délai de trois mois, parvenir à un accord sur la durée de la prorogation supplémentaire du délai* ou demander à notre Cour de rendre une décision à ce sujet.

(4) *Rétroactivité*

Les textes unilingues adoptés par le gouvernement du Manitoba entre le prononcé du *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* et le prononcé du présent arrêt, qui sont maintenant réputés assujétiés à l'art. 23, deviendront valides rétroactivement pourvu qu'ils respectent les exigences de l'art. 23 dans le délai prévu précédemment. Toutefois, la période de validité temporaire ne s'appliquera pas aux lois unilingues de l'Assemblée législative adoptée après la date du présent arrêt.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *Procureur*

* Voir p. 235.

bec v. Blaikie, [1979] 2 S.C.R. 1016; *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1981] 1 S.C.R. 312; *MacDonald v. City of Montreal*, [1986] 1 S.C.R. 460; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549; *Greater Montreal Protestant School Board v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 377; *Re Manitoba Language Rights Order*, [1985] 2 S.C.R. 347; *Re Manitoba Language Rights Order*, [1990] 3 S.C.R. 1417; *Attorney-General of Quebec v. Collier* (1985), 23 D.L.R. (4th) 339, [1985] C.A. 559, aff'd [1990] 1 S.C.R. 260.

Statutes and Regulations Cited

Constitution Act, 1867, ss. 93, 133.
Manitoba Act, 1870, S.C. 1870, c. 3, s. 23.

Authors Cited

Canada. House of Commons. Special Committee on Statutory Instruments. *Third Report of the Special Committee on Statutory Instruments*. Ottawa: Queen's Printer, 1969.

SPECIAL HEARING concerning certain language rights under s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*.

D. Martin Low, Q.C., and *Warren J. Newman*, for the Attorney General of Canada.

Jean-Yves Bernard, Louis Rochette and Marise Visocchi, for the Attorney General of Quebec.

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

Michel Bastarache and Antoine F. Hacault, for the Société franco-manitobaine.

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

François Dumaine, for the Fédération des francophones hors Québec.

Stephen A. Scott and Victoria Percival-Hilton, for Alliance Quebec.

général du Québec c. Blaikie, [1979] 2 R.C.S. 1016; *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312; *MacDonald c. Ville de Montréal*, [1986] 1 R.C.S. 460; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549; *Grand Montréal, Commission des écoles protestantes c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 377; *Ordonnance relative aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 2 R.C.S. 347; *Ordonnance relative aux droits linguistiques au Manitoba*, [1990] 3 R.C.S. 1417; *Procureur général du Québec c. Collier*, [1985] C.A. 559, conf. [1990] 1 R.C.S. 260.

c Lois et règlements cités

Loi constitutionnelle de 1867, art. 93, 133.
Loi de 1870 sur le Manitoba, S.C. 1870, ch. 3, art. 23.

d Doctrine citée

Canada. Chambre des communes. Comité spécial sur les instruments statutaires. *Troisième rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires*. Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1969.

AUDITION SPÉCIALE concernant certains droits linguistiques visés à l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*.

D. Martin Low, c.r., et *Warren J. Newman*, pour le procureur général du Canada.

Jean-Yves Bernard, Louis Rochette et Marise Visocchi, pour le procureur général du Québec.

Donna J. Miller et Deborah L. Carlson, pour le procureur général du Manitoba.

Michel Bastarache et Antoine F. Hacault, pour la Société franco-manitobaine.

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

François Dumaine, pour la Fédération des francophones hors Québec.

Stephen A. Scott et Victoria Percival-Hilton, pour Alliance Québec.

The following is the judgment delivered by

Le jugement suivant a été rendu par

THE COURT—

LA COUR—

I. The Facts

On June 13, 1985, this Court issued a judgment in *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, which determined that the requirements of s. 133 of the *Constitution Act, 1867* and of s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*, S.C. 1870, c. 3, with respect to the use of both the English and French languages in the Records and Journals and in the Acts of Parliament and of the Legislatures of Manitoba and Quebec are mandatory. Consequently it was held that all statutes and regulations of the province of Manitoba that were not printed and published in both English and French were invalid, but they were deemed to have temporary force and effect for the minimum period of time necessary for their translation, re-enactment, printing and publication.

The parties and interveners arrived at a consent agreement with respect to this minimum period which was given effect by this Court on November 4, 1985, [1985] 2 S.C.R. 347. The Order issued dictated that the period would continue to December 31, 1988, for “the Continuing Consolidation of the Statutes of Manitoba” and “the Regulations of Manitoba” and to December 31, 1990 for “all other laws of Manitoba” (p. 349).

The Government of Manitoba then devised a set of criteria for discerning which instruments had to be translated, re-enacted, printed and published in order to comply with this Court’s judgment. Essentially, this involved a determination of whether the various instruments were considered to be “of a legislative nature”.

This course of action has given rise to a dispute between the parties, the Attorney General of Manitoba and the Société franco-manitobaine (“SFM”), with respect to which types of orders in council are subject to the judgment. It is the position of the Attorney General that only those orders in council

^a I. Les faits

Le 13 juin 1985, notre Cour a rendu jugement sur le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, dans lequel elle a décidé que les exigences de l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l’art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, S.C. 1870, ch. 3, relativement à l’usage du français et de l’anglais dans les archives, procès-verbaux et journaux ainsi que dans les lois du Parlement et des législatures du Manitoba et du Québec sont impératives. Par conséquent, notre Cour a conclu que toutes les lois et tous les règlements de la province du Manitoba qui n’étaient pas imprimés et publiés en anglais et en français étaient invalides mais qu’ils étaient réputés temporairement valides et opérants pendant le délai minimum requis pour les traduire, les adopter de nouveau, les imprimer et les publier.

Les parties et les intervenants se sont entendus sur ce délai minimum auquel notre Cour a donné effet le 4 novembre 1985, [1985] 2 R.C.S. 347. Aux termes de l’ordonnance de la Cour, la période devait continuer jusqu’au 31 décembre 1988 en ce qui concerne «la Consolidation permanente des lois du Manitoba» et «les règlements du Manitoba» et jusqu’au 31 décembre 1990 en ce qui concerne «toutes les autres lois du Manitoba» (p. 349).

Le gouvernement du Manitoba a élaboré alors un ensemble de critères pour déterminer quels textes devaient être traduits, adoptés de nouveau, imprimés et publiés de manière à se conformer à l’arrêt de notre Cour. Essentiellement, il s’agissait de déterminer si les divers textes étaient «de nature législative».

Cette manière de procéder a donné lieu à un litige entre les parties, le procureur général du Manitoba et la Société franco-manitobaine («SFM»), relativement au genre de décrets visés par l’arrêt. Le procureur général est d’avis que seuls les décrets «de nature législative» sont visés

which are “of a legislative nature” fall within the judgment and the position of the SFM that virtually all orders in council fall within the judgment.

A similar dispute exists between the parties with respect to documents incorporated by reference in the “Acts of the Legislature”. The Attorney General of Manitoba takes the position that only those documents which are: (1) created by the Government of Manitoba; (2) of a legislative nature; and (3) an integral part of the legislation in which they have been incorporated must comply with the requirements of s. 23. The SFM takes the position that all documents incorporated by reference in legislation must comply with the requirements of s. 23.

The parties jointly applied to this Court to settle these disputes and in an Order dated December 7, 1990 (varied on December 14) this Court agreed to hear six questions put forward by the parties. The Court also ordered that the temporary validity of laws referred to in paragraph 2(a) of the Order of November 4, 1985 be extended until judgment is handed down in this matter: [1990] 3 S.C.R. 1417.

The six questions put forward by the parties for resolution are reproduced below:

1. Are any or all of the types of orders in council described below, and listed in the materials provided in the casebook or orders in council similar in character thereto, subject to:

- (i) s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*;
- (ii) the first paragraph of the Order of this Court dated November 4, 1985?

(a) Orders in council establishing government departments, health and social services district boards and committees of cabinet;

(b) Orders in council authorizing a Minister or a Crown corporation to enter into a contract;

(c) Orders in council authorizing the issuing of grants to municipalities or community groups;

(d) Orders in council relating to appointments and, in particular:

par l’arrêt alors que la SFM est d’avis que virtuellement tous les décrets le sont.

Un litige semblable existe entre les parties en ce qui a trait aux documents incorporés par renvoi dans les «lois de la législature». Le procureur général du Manitoba adopte la position selon laquelle seuls les documents qui sont: (1) créés par le gouvernement du Manitoba; (2) de nature législative; et (3) qui font partie intégrante du texte législatif dans lequel ils ont été incorporés doivent se conformer aux exigences de l’art. 23. La SFM adopte la position selon laquelle tous les documents incorporés par renvoi dans la législation doivent se conformer aux exigences de l’art. 23.

Les parties ont demandé conjointement à notre Cour de régler ces litiges et, dans une ordonnance datée du 7 décembre 1990 (modifiée le 14 décembre), notre Cour a convenu d’entendre six questions présentées par les parties. La Cour a également ordonné que la période de validité temporaire des lois mentionnées à l’alinéa 2a) de l’ordonnance du 4 novembre 1985 soit maintenue jusqu’au prononcé du jugement en l’espèce: [1990] 3 R.C.S. 1417.

Voici les six questions soumises par les parties:

1. Les types de décrets décrits ci-dessous et énumérés dans la documentation fournie dans le cahier d’appel ou les autres décrets similaires, sont-ils assujettis:

- (i) à l’art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*;
- (ii) au premier paragraphe de l’ordonnance de cette Cour en date du 4 novembre 1985?

a) Les décrets qui créent des ministères, des conseils de district des services sociaux et de santé ainsi que des comités du cabinet;

b) Les décrets qui autorisent un ministre ou une société d’État à conclure un contrat;

c) Les décrets qui autorisent le versement de subventions à des municipalités ou à des groupes communautaires;

d) Les décrets qui ont trait à des nominations, y compris:

- (i) appointing judges and members of quasi-judicial tribunals; and
- (ii) appointing persons to positions in the civil service or to Crown corporations.
- (e) Orders in council affecting the rights or responsibilities of a specific person or persons, such as the issuing of a licence or permit to such person or persons.
2. Are any or all of the types of instruments or documents described below, and listed in the materials provided in the casebook or instruments or documents similar in character thereto, subject to:
- (i) s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*;
- (ii) the first paragraph of the Order of this Court dated November 4, 1985?
- (a) Contracts attached to orders in council authorizing a Minister or a Crown corporation to enter into that contract;
- (b) Schedules attached to orders in council authorizing grants to municipalities or community groups and:
- (i) setting the terms and conditions on which those grants are to be made; or
- (ii) listing the recipient groups.
- (c) Schedules attached to orders in council described in question 1(e).
3. If the answer to either the first question or the second question is affirmative with respect to any or all of the types of orders in council, or instruments or documents described therein, what principles or criteria apply to determine the extent to which orders in council, or instruments or documents described therein, are subject to s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*?
4. Are any or all of the types of instruments or documents described below, and listed in the materials provided in the casebook or instruments or documents similar in character thereto, subject to:
- (i) s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*; or
- (ii) the first paragraph of the Order of this Court dated November 4, 1985?
- (a) Instruments or documents created by non-governmental organisations or persons and incorporated by reference in the laws of Manitoba;
- (i) la nomination des juges et des membres des tribunaux quasi judiciaires; et
- (ii) la nomination de personnes au sein de la fonction publique et de sociétés d'État.
- e Les décrets qui touchent les droits ou les responsabilités de personnes déterminées, notamment les décrets qui prévoient la délivrance d'une licence ou d'un permis à ces personnes.
- b 2. Les types d'actes ou de documents décrits ci-dessous et énumérés dans la documentation fournie dans le cahier d'appel ou les autres actes ou documents similaires, sont-ils assujettis:
- (i) à l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*;
- (ii) au premier paragraphe de l'ordonnance de cette Cour en date du 4 novembre 1985?
- a Les contrats annexés aux décrets autorisant un ministre ou une société d'État à conclure un contrat;
- b Les annexes aux décrets autorisant le versement de subventions à des municipalités ou à des groupes communautaires et:
- (i) établissant les conditions d'octroi de ces subventions; ou
- (ii) énumérant les groupes bénéficiaires.
- c Les annexes aux décrets visés à la question 1e).
3. Si la réponse à la première question ou à la deuxième question est affirmative relativement à l'un quelconque des types de décrets, d'actes ou de documents qui y sont mentionnés, quels principes ou critères s'appliquent pour déterminer la mesure dans laquelle les décrets, les actes ou les documents qui y sont mentionnés, sont assujettis à l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*?
4. Les types d'actes ou de documents décrits ci-dessous et énumérés dans la documentation fournie dans le cahier d'appel ou les autres actes ou documents similaires, sont-ils assujettis:
- (i) à l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*; ou
- (ii) au premier paragraphe de l'ordonnance de cette Cour en date du 4 novembre 1985?
- a Les actes ou les documents émanant d'organisations ou de personnes non gouvernementales et incorporés par référence dans les lois du Manitoba;

(b) Instruments or documents created by governments other than that of the Province of Manitoba, including departments, boards and agencies of such governments, and incorporated by reference in the laws of Manitoba;

(c) Instruments or documents created by international organizations or persons and incorporated by reference in the laws of Manitoba;

(d) Instruments or documents created by departments, boards and agencies of the government of the Province of Manitoba and incorporated by reference in the laws of Manitoba.

5. If the answer to the fourth question is affirmative with respect to any or all of the types of instruments or documents described therein, what principles or criteria apply to determine the extent to which these instruments or documents are subject to s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*?

6. (a) If the obligations of the Province of Manitoba pursuant to s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* are more extensive than its practice, can the period of temporary validity established pursuant to the Order of this Court dated November 4, 1985, be extended, or a further period be established, to cover the orders in council, instruments or documents in question, as well as the rights, obligations and legal effects thereof, in order to allow the Province to conform to its constitutional obligations?

(b) Can such orders in council, instruments or documents, as well as the rights, obligations and legal effects thereof, if invalid, be rendered valid retroactively, and if so by what means?

II. Relevant Constitutional Provisions

Section 23 of the *Manitoba Act, 1870*, S.C. 1870, c. 3 (reprinted in R.S.C., 1985, App. II, No. 8), provides:

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

b) Les actes ou les documents émanant d'autres gouvernements que celui de la province du Manitoba ou par des ministères, des commissions et des agences de ces gouvernements et incorporés par référence dans les lois du Manitoba;

c) Les actes ou les documents émanant d'organisations ou de personnes internationales et incorporés par référence dans les lois du Manitoba;

d) Les actes ou les documents émanant de ministères, de commissions ou d'agences du gouvernement de la province du Manitoba et incorporés par référence dans les lois du Manitoba.

5. Si la réponse à la quatrième question est affirmative relativement à l'un quelconque des types d'actes ou de documents qui y sont mentionnés, quels principes ou critères s'appliquent pour déterminer la mesure dans laquelle ces actes ou ces documents sont assujettis à l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*?

6. a) Si les obligations imposées au Manitoba en vertu de l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* sont plus étendues que la pratique de la province, la période de validité temporaire établie dans l'ordonnance de cette Cour en date du 4 novembre 1985, peut-elle être étendue, ou une autre période peut-elle être établie, pour couvrir les décrets, actes et documents en question, de même que les droits, les obligations et les effets juridiques qui en découlent, afin de permettre à la province de se conformer à ses obligations constitutionnelles?

b) S'ils sont invalides, les décrets, actes et documents en question, de même que les droits, les obligations et les effets juridiques qui en découlent, peuvent-ils être validés rétroactivement; dans l'affirmative, par quels moyens?

II. Les dispositions constitutionnelles pertinentes

Voici le texte de l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, S.C. 1870, ch. 3 (reproduite dans L.R.C. (1985), app. II, n° 8):

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

Province. The Acts of the Legislature shall be printed and published in both those languages.

The requirements of s. 133 of the *Constitution Act, 1867* are virtually identical. Section 133 provides:

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

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

III. Analysis

Orders in Council

The Scope of Section 23

In the case from which this reference originates, *Reference re Manitoba Language Rights, supra*, this Court's remarks with respect to the scope of s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* were limited to the following, at p. 744:

In this judgment, all references to "Acts of the Legislature" are intended to encompass all statutes, regulations and delegated legislation of the Manitoba Legislature, enacted since 1890, that are covered by this Court's judgments in *Blaikie No. 1* and *Blaikie No. 2*.

Thus, the necessary starting point in the present request for further clarification with respect to the scope of s. 23 is a return to the *Blaikie* decisions.

In *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1981] 1 S.C.R. 312 ("*Blaikie No. 2*"), the question of the scope of s. 133 of the *Constitution Act, 1867*, was addressed, particularly, whether it extended to delegated legislation as distinct from the orders in council and ministerial orders or reg-

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.

Les exigences de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* sont virtuellement identiques. Voici le texte de l'art. 133:

133. Dans les chambres du Parlement du Canada et les chambres de la Législature du Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais, dans la rédaction des registres, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire. En outre, dans toute plaidoirie ou pièce de procédure devant les tribunaux du Canada établis sous l'autorité de la présente loi, ou émanant de ces tribunaux, et devant les tribunaux du Québec, ou émanant de ces derniers, il pourra être fait usage de l'une ou l'autre de ces langues.

Les lois du Parlement du Canada et de la Législature du Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

III. Analyse

Les décrets

La portée de l'art. 23

Dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, précité, dont découle le présent renvoi, les observations de notre Cour sur la portée de l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* se limitent au paragraphe suivant, à la p. 744:

Dans les présents motifs, toute mention des «actes de la législature» est destinée à englober toutes les lois, tous les règlements et toute la législation déléguée adoptés par la législature du Manitoba depuis 1890, auxquels s'appliquent les arrêts *Blaikie n° 1* et *Blaikie n° 2* de cette Cour.

Pour répondre à la présente demande d'éclaircissements relativement à la portée de l'art. 23, il faut donc revenir d'abord aux arrêts *Blaikie*.

L'arrêt *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312 ("*Blaikie n° 2*"), a examiné la question de la portée de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, particulièrement quant à savoir s'il s'appliquait à la législation déléguée par opposition aux décrets et arrêtés ministériels ou

ulations considered in *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1979] 2 S.C.R. 1016 (“*Blaikie No. 1*”). The Court articulated the following principles to guide the interpretation of s. 133, and by implication s. 23:

First, the proliferation of these other regulations was at least as unforeseeable as that of Government regulations which, unlike municipal and school board by-laws could not have been originally intended to escape the operation of s. 133 of the *B.N.A. Act*.

Second, while the ordinary meaning of the words “Acts . . . of the Legislature” in s. 133 must be departed from to prevent the requirements of the section from being frustrated, it cannot be stretched beyond what is necessary to accomplish this purpose.

(*Blaikie No. 2*, at p. 328.)

Working within these principles, this Court concluded in that case that s. 133 applies to regulations enacted by the Government of Quebec, a minister or a group of ministers, and to regulations of the civil administration and of semi-public agencies which, to come into force, are subject to the approval of that Government, a minister or a group of ministers. The application of the section to such regulations was explicitly narrowed to those which constitute delegated legislation properly so called and not rules or directives of internal management. This Court further concluded that the section applies to rules of practice enacted by courts and quasi-judicial tribunals, but not to the by-laws of municipal or school bodies even when subject to the approval of the Government, a minister or a group of ministers.

In the case presently before us, we are asked by the intervener Alliance Quebec to extend the scope of s. 23 still further than indicated above, although not so far as to obliterate the distinction between delegated legislation and rules or directives of internal management. It submits that s. 23 ought to apply to executive acts as well as to legislative ones to achieve the purpose of making official bilingualism a reality with respect to public administration generally as well as to courts and the legislature. The SFM does not go so far, but nonethe-

règlements visés dans l’arrêt *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016 («*Blaikie n° 1*»). La Cour a énoncé les principes suivants pour guider l’interprétation de l’art. 133 et, par déduction, de l’art. 23:

Premièrement, la prolifération de ces autres règlements était au moins tout aussi imprévisible que celle des règlements du gouvernement que, contrairement aux règlements des conseils municipaux et scolaires, l’on n’a pas pu, à l’origine, vouloir soustraire à l’application de l’art. 133 de l’A.A.N.B.

Deuxièmement, bien qu’il faille s’éloigner du sens ordinaire de l’expression «actes . . . de la législature» de l’art. 133 pour empêcher que l’on y fasse échec, on ne peut pas l’étendre au delà de ce qui est nécessaire à cette fin.

(*Blaikie n° 2*, à la p. 328.)

Notre Cour, dans le cadre de ces principes, a conclu dans cet arrêt que l’art. 133 s’applique aux règlements adoptés par le gouvernement du Québec, un ministre ou un groupe de ministres ainsi qu’aux règlements de l’administration et des organismes parapublics qui, pour entrer en vigueur, sont soumis à l’approbation de ce gouvernement, d’un ministre ou d’un groupe de ministres. L’application de l’article à ces règlements a été expressément restreinte à ceux qui constituent la législation déléguée proprement dite et non aux règles ou aux directives d’administration interne. Notre Cour a en outre conclu que l’article s’applique aux règles de pratique adoptées par les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires mais pas aux règlements d’organismes municipaux ou scolaires même s’ils sont soumis à l’approbation du gouvernement, d’un ministre ou d’un groupe de ministres.

En l’espèce, l’intervenante Alliance Québec nous demande de donner à l’art. 23 une portée encore plus grande que ce qui est mentionné précédemment, sans effacer toutefois la distinction qui existe entre la législation déléguée et les règles ou directives d’administration interne. Elle soutient que l’art. 23 devrait s’appliquer aux actes du pouvoir exécutif ainsi qu’à ceux du pouvoir législatif pour que le bilinguisme officiel devienne une réalité dans l’administration publique en général ainsi que pour les tribunaux et l’Assemblée législative.

less submits that the purpose of s. 23 requires that it apply to any document which touches on the rights, interests or privileges of the Manitoba public as distinct from documents which simply establish directives from the internal regime of civil administration.

There can be no doubt, as stated in *Reference re Manitoba Language Rights*, *supra*, at p. 739, that the purpose of s. 23 is:

... to ensure full and equal access to the legislature, the laws and the courts for francophones and anglophones alike.

The Court is bound to ensure that this purpose is not undermined. Consistently with this approach, this Court has acknowledged the necessity of moving beyond an unduly strict interpretation of the phrase "Acts of the Legislature". However, as noted above, the Court has also stressed that the words of the section cannot be stretched beyond what is necessary to meet its purpose. Therefore, while meeting the purpose of this section requires moving beyond the strict meaning of the phrase "Acts of the Legislature", these cannot be extended to instruments which are not of a legislative nature. The Court must, therefore, approach the issues here in a manner that attempts to give a generous meaning to "Acts of the Legislature", while not applying it to the plethora of other instruments issued by contemporary governments.

In so determining the scope of s. 23, it is important to place the section within the proper historical context. It, like ss. 93 and 133 of the *Constitution Act, 1867*, is an embodiment of a political compromise. It is not a sweeping guarantee designed to achieve complete linguistic equality, but rather a compromise designed to achieve a level of harmony in the demographic reality of Manitoban society. The following statement of Beetz J. in *MacDonald v. City of Montreal*, [1986] 1 S.C.R. 460, at p. 496, regarding s. 133 is applicable here:

This incomplete but precise scheme is a constitutional minimum which resulted from a historical compromise arrived at by the founding people who agreed upon the terms of the federal union. The scheme is couched in a language which is capable of containing necessary

La SFM ne va pas aussi loin, mais soutient néanmoins que le but de l'art. 23 exige qu'il s'applique à tout document qui touche aux droits, aux intérêts ou aux privilèges du public manitobain par opposition aux documents qui établissent simplement des directives du régime interne de l'administration.

Il ne fait aucun doute que le but de l'art. 23, comme le déclare le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, précité, à la p. 739, est:

... d'assurer aux francophones et aux anglophones l'accès égal aux corps législatifs, aux lois et aux tribunaux.

La Cour doit s'assurer qu'il n'est pas fait obstacle à ce but. Dans cette optique, notre Cour a reconnu la nécessité d'aller plus loin que l'interprétation indûment stricte de l'expression «lois de la législature». Cependant, comme il a été mentionné précédemment, notre Cour a souligné aussi que les termes de l'article ne peuvent être étendus au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre son but. Par conséquent, s'il faut aller au-delà du sens strict de l'expression «lois de la législature» pour atteindre ce but, on ne peut étendre sa portée à des textes qui ne sont pas de nature législative. La Cour doit donc aborder les questions posées en l'espèce d'une façon qui lui permette de donner un sens large à l'expression «lois de la législature», sans la rendre applicable à la multitude de textes émanant des gouvernements contemporains.

Dans cette détermination de la portée de l'art. 23, il est important de replacer l'article dans son contexte historique. À l'instar des art. 93 et 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il exprime un compromis politique. Il s'agit non pas d'une garantie globale destinée à assurer l'égalité linguistique complète, mais plutôt d'un compromis destiné à assurer un niveau d'harmonie dans la réalité démographique de la société manitobaine. Ce que dit le juge Beetz au sujet de l'art. 133 dans l'arrêt *MacDonald c. Ville de Montréal*, [1986] 1 R.C.S. 460, à la p. 496, s'applique en l'espèce:

Ce système incomplet mais précis représente un minimum constitutionnel résultant d'un compromis historique intervenu entre les fondateurs quand ils se sont entendus sur les modalités de l'union fédérale. Le système est couché dans des termes susceptibles de com-

implications, as was held in *Blaikie No. 1* and *Blaikie No. 2* with respect to certain forms of delegated legislation. It is a scheme which, being a constitutional minimum, not a maximum, can be complemented by federal and provincial legislation, as was held in the *Jones* case. And it is a scheme which can of course be modified by way of constitutional amendment. But it is not open to the courts, under the guise of interpretation, to improve upon, supplement or amend this historical constitutional compromise.

See also *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549, at p. 578, and *Greater Montreal Protestant School Board v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 377, at pp. 401-2. To extend the application of s. 23 beyond instruments of a legislative nature would be to improve upon this constitutional compromise under the guise of interpretation.

Criteria Indicative of a Legislative Nature

A determination that the scope of s. 23 is limited to application to instruments of a legislative nature does not, however, end the inquiry. It is necessary to propose some criteria by which legislative instruments can be distinguished from other types of instruments. It is neither possible nor desirable to propose an ironclad test given the proliferation of instruments generated by contemporary governments. But it is both possible and necessary to provide governments with general criteria which will be indicative of whether or not an instrument must comply with the section. These criteria can be roughly divided into the headings of form, content and effect. It should be noted here, however, that these criteria do not operate cumulatively. An instrument may be determined to be legislative in form, though not in content, and under the following criteria it would nonetheless be determined to be of a legislative nature.

The appropriate starting point is once again *Blaikie No. 2*, *supra*, where this Court emphasized

porter des implications nécessaires, comme cela a été établi dans les arrêts *Blaikie n° 1* et *Blaikie n° 2*, quant à certaines formes de législation déléguée. C'est un système qui, du fait qu'il constitue un minimum constitutionnel, et non un maximum, peut être complété par des lois fédérales et provinciales, comme on l'a conclu dans l'arrêt *Jones*. Et c'est un système qui, bien entendu, peut être changé par voie de modification constitutionnelle. Mais il n'appartient pas aux tribunaux, sous le couvert de l'interprétation, d'améliorer ce compromis constitutionnel historique, d'y ajouter ou de le modifier.

Voir également l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549, à la p. 578, et l'arrêt *Grand Montréal, Commission des écoles protestantes c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 377, aux pp. 401 et 402. Étendre l'application de l'art. 23 à des textes autres que les textes de nature législative reviendrait à améliorer ce compromis constitutionnel sous le couvert de l'interprétation.

Les critères indicatifs d'une nature législative

Une décision selon laquelle la portée de l'art. 23 est limitée aux textes de nature législative ne met pas fin à l'examen. Il est nécessaire de proposer certains critères qui permettront de distinguer les textes législatifs et les autres types de textes. Il n'est ni possible ni souhaitable de proposer un critère à toute épreuve étant donné la prolifération des textes émanant des gouvernements contemporains. Cependant il est à la fois possible et nécessaire de fournir aux gouvernements des critères généraux qui indiqueront si un texte doit ou non se conformer aux dispositions de l'article. Ces critères peuvent en gros être divisés sous les rubriques de la forme, du contenu et de l'effet. Toutefois, il convient de souligner en l'espèce que ces critères ne s'appliquent pas de façon cumulative. On pourrait déterminer qu'un texte est de caractère législatif du point de vue de la forme mais pas du point de vue du contenu et, en vertu des critères qui suivent, déterminer néanmoins que ce texte est de nature législative.

Le point de départ approprié est encore une fois l'arrêt *Blaikie n° 2*, précité, dans lequel notre Cour

the importance of the connection between the legislature and the instrument in question (at pp. 328-29):

This connexion is the decisive factor in so far as the subjection of Government regulations to s. 133 of the *B.N.A. Act* is concerned.

This Court there concluded that sufficient connection is established where the instrument is, pursuant to legislation, enacted by the Government or where it is made subject to the approval of the Government, in short, wherever "positive action of the Government is required to breathe life into [it]" (p. 329).

It was argued by the SFM that if orders in council cannot always be considered "Acts of the Legislature", they would nonetheless, in their form, fall within the phrase "Records and Journals" of the House. We do not find that the latter phrase can be so broadly interpreted. Its scope must be limited to those documents which are actually tabled in the Legislative Assembly.

With respect to content and effect, the Attorney General of Manitoba proposed as a starting point the following definition of regulation taken from the MacGuigan Committee in its report on Statutory Instruments (1969), at p. 14:

[A] regulation is a rule of conduct, enacted by a regulation-making authority pursuant to an Act of Parliament, which has the force of law for an undetermined number of persons;

In its original context the definition relates specifically to regulations, but it provides assistance in developing a general definition of the phrase "of a legislative nature".

The phrases from the above quotation which require elaboration in relation to the content and effect of orders in council are "rule of conduct", "force of law" and "an undetermined number of persons". A "rule of conduct" can be described as a rule which sets norms or standards of conduct, which determine the manner in which rights are exercised and responsibilities are fulfilled. Pairing this with the phrase "force of law", the rule must

a souligné l'importance du rapport entre la législation et le texte en question (aux pp. 328 et 329):

a Ce rapport constitue le facteur décisif en ce qui concerne l'assujettissement des règlements du gouvernement à l'art. 133 de l'*A.A.N.B.*

b Notre Cour a conclu dans cet arrêt qu'un rapport suffisant est établi lorsque, en vertu de la loi, le texte est adopté par le gouvernement ou lorsqu'il est soumis à l'approbation du gouvernement ou, en bref, lorsqu'«une action positive du gouvernement est nécessaire pour [lui] insuffler la vie» (p. 329).

c La SFM soutient que si les décrets ne peuvent pas toujours être considérés comme des «lois de la législation», ils s'inscrivent néanmoins, par leur forme, dans le cadre de l'expression «archives, procès-verbaux et journaux» de la Chambre. Nous ne sommes pas d'avis que cette dernière expression puisse être interprétée de façon aussi large. Sa portée doit être limitée aux documents qui sont réellement déposés à l'Assemblée législative.

f En ce qui a trait au contenu et à l'effet, le procureur général du Manitoba a proposé comme point de départ la définition suivante du mot règlement tirée du rapport sur les instruments statutaires du Comité MacGuigan (1969), à la p. 14:

g [U]n règlement est une règle de conduite, décrétée par une autorité réglementante conformément à une loi du Parlement, qui a force de loi pour un nombre indéterminé de personnes;

h Dans son contexte initial, la définition se rapporte précisément aux règlements, mais elle est utile pour élaborer une définition générale de l'expression «de nature législative».

j Les expressions sur lesquelles il faut s'arrêter dans la citation qui précède, en ce qui concerne le contenu et l'effet des décrets, sont «règle de conduite», «force de loi» et «un nombre indéterminé de personnes». Une «règle de conduite» peut être décrite comme une règle qui fixe des normes de conduite, qui détermine de quelle manière des droits sont exercés et des responsabilités sont remplies. Si on la rattache à l'expression «force de

be unilateral and have binding legal effect. Finally, it must also apply to "an undetermined number of persons", that is, it must be of general application rather than directed at specific individuals or situations.

We emphasize again that the application of these criteria is directed toward meeting a constitutional minimum. Legislatures will often find it appropriate or desirable to translate instruments that go beyond these criteria. Obviously, this is a practice which is to be encouraged.

We further acknowledge that grey areas will arise where the application of the broad criteria outlined here will not provide a clear answer as to whether a particular instrument must be translated. Despite the parameters delineated earlier with respect to the requirements of the type of right under consideration here, it is a constitutional right and retains the force of its constitutional status. It would be wise for legislatures, in cases of doubt, to resolve that doubt in favour of the constitutional right.

Application of the Criteria

It is not possible to provide definitive answers with respect to some of the broad categories of orders in council listed by the parties in this action in constitutional questions 1 and 2. However, a general indication of how the criteria listed above might apply to these general categories, and how they would apply to specific examples within those categories can be given.

Question 1(a) relates to orders in council establishing: (1) health and social services district boards; (2) government departments; and (3) committees of cabinet. Both parties agree that orders in council establishing health and social services district boards should be translated. The Attorney General of Manitoba concedes that this is so because the establishment of such boards impacts on the rights and responsibilities of the public, or at least has the potential to do so. This sort of action can affect the level and type of health ser-

loi», la règle doit être unilatérale et avoir un effet juridique obligatoire. Finalement, elle doit également s'appliquer à «un nombre indéterminé de personnes», c'est-à-dire, qu'elle doit s'appliquer de façon générale plutôt que viser des personnes ou des situations précises.

Nous soulignons encore que l'application de ces critères vise à atteindre un minimum constitutionnel. Les assemblées législatives jugeront souvent approprié ou souhaitable de traduire des textes qui vont au-delà de ces critères. De toute évidence, il s'agit d'une pratique à encourager.

Nous reconnaissons en outre que des zones grises se dessineront lorsque l'application des critères généraux formulés en l'espèce n'apporteront pas de réponse claire à la question de savoir si un texte donné doit être traduit. Malgré les paramètres délimités précédemment à l'égard des exigences du genre de droit examiné en l'espèce, il s'agit d'un droit constitutionnel qui conserve la force de son statut constitutionnel. Il serait sage pour les assemblées législatives, en cas de doute, de trancher en faveur du droit prévu par la Constitution.

Application des critères

Il n'est pas possible de donner des réponses définitives à l'égard de certaines catégories générales de décrets énumérées par les parties en l'espèce dans les questions constitutionnelles 1 et 2. Toutefois, il est possible d'indiquer de façon générale comment les critères mentionnés ci-dessus pourraient s'appliquer à ces catégories et comment ils s'appliqueraient à des exemples précis pris dans ces catégories.

La question 1a) vise les décrets qui créent: (1) des conseils de district des services sociaux et de santé; (2) des ministères et (3) des comités du Cabinet. Les parties conviennent que les décrets créant des conseils de district des services sociaux et de santé devraient être traduits. Le procureur général du Manitoba l'admet parce que la création de ces conseils a une incidence sur les droits et les responsabilités du public ou, du moins, qu'elle présente cette possibilité. Ce genre de mesure peut avoir un effet sur le niveau et le genre de services

vices provided to the Manitoba public and may also give rise to general rules relating to access to services. Given the practice adopted by the Attorney General of Manitoba, it is unnecessary for this Court to provide a pronouncement on whether orders in council establishing health and social services districts will in every case constitute instruments of a legislative nature.

The Attorney General of Manitoba distinguishes orders in council establishing government departments and committees of cabinet from the above stating that they do not determine public rights and responsibilities. While it is conceivable that orders in council establishing government departments would not, it cannot be said that this would always be the case given the broad range of responsibilities that are undertaken by various departments. It seems that here too there is at least the potential to determine public rights and responsibilities. Consider, for example, the potential impact on the public of changes to the Department of Education. Orders in council establishing committees of cabinet are less likely to impinge on the public, being political creatures rather than statutory ones. In light of the above, we decline to provide a general answer with respect to such general categories. Specific instruments which fall in these general categories must be considered and assessed individually.

Question 1(b) relates to orders in council authorizing a Minister or a Crown corporation to enter into a contract. Generally, an instrument of this kind does not embody a rule of conduct which has the force of law and it clearly does not apply to an undetermined number of persons. The case may be different where the contract is entered into pursuant to statute, essentially as a substitute for enacting a regulation.

The instruments referred to in questions 1(c) and (e), relating to orders in council authorizing the issuing of grants to municipalities or community groups and to orders in council affecting the rights or responsibilities of a specific person or persons such as the issuing of a licence or permit to such

de santé assurés au public manitobain et peut également entraîner des règles générales relatives à l'accès aux services. Étant donné la pratique adoptée par le procureur général du Manitoba, il n'est pas nécessaire que notre Cour se prononce sur la question de savoir si des décrets qui établissent des districts des services sociaux et de santé constitueront dans tous les cas des textes de nature législative.

Le procureur général du Manitoba fait une distinction entre ces décrets et les décrets qui créent des ministères et des comités du Cabinet, disant que ces derniers ne déterminent pas de droits ou de responsabilités du public. Bien qu'on puisse concevoir que des décrets créant des ministères ne le fassent pas, on ne peut dire que ce serait toujours le cas étant donné la gamme étendue de responsabilités confiées aux divers ministères. Il semble que, ici également, il existe au moins la possibilité d'une détermination de certains droits et responsabilités du public. Prenons, par exemple, l'effet possible pour le public de changements intervenant au ministère de l'Éducation. Il est moins probable que des décrets créant des comités du Cabinet aient un impact sur le public, car ces comités sont des créations politiques plutôt que des créations de la loi. Compte tenu de ce qui précède, nous abstenons de donner une réponse générale à l'égard de catégories aussi générales. Les textes particuliers qui s'inscrivent dans ces catégories générales doivent être examinés et évalués de façon individuelle.

La question 1b) vise les décrets qui autorisent un ministre ou une société d'État à conclure un contrat. Habituellement, un texte de ce genre ne renferme pas une règle de conduite qui a force de loi et, de toute évidence, ne s'applique pas à un nombre indéterminé de personnes. La situation peut être différente lorsque le contrat est conclu en vertu de la loi et remplace essentiellement l'adoption d'un règlement.

Les textes visés aux questions 1c) et e), concernant des décrets autorisant le versement de subventions à des municipalités ou à des groupes communautaires et des décrets touchant les droits ou les responsabilités d'une personne déterminée ou de plusieurs, notamment les décrets prévoyant la déli-