

The Attorney General of Quebec *Appellant*

v.

Albert Sinclair, Cécile Turgeon, Fernando Boutin, Yvon Lafrenière, Richard Laszczewski and the Comité de défense des droits démocratiques des citoyens de Noranda *Respondents*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General of Manitoba and Alliance Quebec, Alliance for Language Communities in Quebec *Interveners*

and

City of Noranda, City of Rouyn, Réal Bordeleau and Daniel Samson *Mis en cause*

INDEXED AS: SINCLAIR v. QUEBEC (ATTORNEY GENERAL)

File No.: 21762.

1991: October 9; 1992: February 27.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Language guarantees — Instruments of legislative nature — Quebec legislation amalgamating two cities — Legislative process divided into a series of discrete steps — Whether all instruments, from ministerial order postponing municipal elections to notification of the issuance of letters patent for new city, must comply with s. 133 of Constitution Act, 1867 — An Act respecting the cities of Rouyn and Noranda, S.Q. 1985, c. 48.

The Act respecting the cities of Rouyn and Noranda, which was aimed at amalgamating the two cities under certain conditions, came into force in 1985. The Minister of Municipal Affairs ordered the postponement of the election in Rouyn pursuant to s. 19 of the Act and,

Le procureur général du Québec *Appelant*

c.

^a **Albert Sinclair, Cécile Turgeon, Fernando Boutin, Yvon Lafrenière, Richard Laszczewski et le Comité de défense des droits démocratiques des citoyens de Noranda** *Intimés*

et

^c **Le procureur général du Canada, le procureur général du Manitoba et Alliance Québec, Alliance pour les communautés linguistiques au Québec** *Intervenants*

^d et

Cité de Noranda, Cité de Rouyn, Réal Bordeleau et Daniel Samson *Mis en cause*

^e RÉPERTORIÉ: SINCLAIR c. QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL)

N° du greffe: 21762.

^f 1991: 9 octobre; 1992: 27 février.

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

^g EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Garanties linguistiques — Textes de nature législative — Loi du Québec prévoyant la fusion de deux villes — Processus législatif scindé en une série d'étapes distinctes — Tous les textes, du décret ministériel reportant les élections municipales à l'avis de délivrance des lettres patentes de la nouvelle ville, doivent-ils respecter l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867? — Loi concernant les villes de Rouyn et de Noranda, L.Q. 1985, ch. 48.

La Loi concernant les villes de Rouyn et de Noranda, qui prévoit la fusion des deux villes sous certaines conditions, est entrée en vigueur en 1985. Le ministre des Affaires municipales a ordonné le report de l'élection à Rouyn conformément à l'art. 19 de la Loi et, les deux

when the two cities were unable to reach a draft agreement on the terms of the amalgamation, issued an order in lieu of the draft agreement pursuant to s. 4. The result of the referendum was in favour of the amalgamation and, as provided by s. 14, the Quebec Government conferred letters patent on the new city. The letters patent were published in the *Gazette officielle du Québec* and came into force that same day (s. 15). The Act was printed and published in French and English in conformity with s. 133 of the *Constitution Act, 1867* but the order postponing the election in Rouyn, the order issued in lieu of a draft agreement, the order in council ordering the issuance of letters patent for the new city, the letters patent themselves and the notice of issuance of the letters patent were printed in French only. The last three instruments were also published in the *Gazette officielle du Québec* in French only. The respondents brought an action in the Superior Court for a declaration that the Act was unconstitutional. The trial judge dismissed the action but the Court of Appeal reversed the judgment. At the hearing of this appeal, this Court rejected from the bench respondents' arguments based on the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms* challenging the constitutionality of the Act: [1991] 3 S.C.R. 134. The sole issue remaining in this appeal is whether all the instruments, from the ministerial order postponing the municipal elections to the notification of the issuance of the letters patent for the new city, were subject to the requirements of s. 133, which applies to statutes and all other instruments of a legislative nature.

Held: The appeal should be dismissed. All the instruments were subject to the requirements of s. 133 of the *Constitution Act, 1867*.

The National Assembly of Quebec has attempted to divide the legislative process into a number of discrete steps, and then to claim that each of these individual steps, considered in isolation, lacks a legislative character. The requirements of s. 133 cannot be circumvented by the disingenuous division of the legislative process in this manner. If the net effect of a series of discrete acts has a legislative character, then each of these component acts will also be imbued with this same character. Here, all of the instruments challenged were part of a process which, when viewed in its entirety, was undoubtedly legislative. Accordingly, all of them were subject to the requirements of s. 133. Since none of the instruments complied with that section, they are, and always have been, nullities and of no legal force and effect. One cannot ignore, however, that, *de facto*, a new city has been in existence since 1986, operating on the faith of pur-

viles n'étant pas parvenues à un accord sur les modalités de la fusion, il a pris un décret tenant lieu de protocole d'entente, en vertu de l'art. 4. Le résultat de la consultation a été favorable à la fusion et, conformément à l'art. 14, le gouvernement du Québec a délivré les lettres patentes de la nouvelle ville. Celles-ci ont été publiées dans la *Gazette officielle du Québec* et elles sont entrées en vigueur à la date de cette publication (art. 15). La Loi a été imprimée et publiée en français et en anglais conformément à l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais le décret reportant l'élection dans la ville de Rouyn, le décret tenant lieu de protocole d'entente, le décret du gouvernement ordonnant la délivrance des lettres patentes elles-mêmes et l'avis de délivrance des lettres patentes ont été imprimés en français seulement. Les trois derniers textes ont également été publiés dans la *Gazette officielle du Québec* en français seulement. Les intimés ont intenté une action devant la Cour supérieure pour faire déclarer inconstitutionnelle la Loi. Le juge de première instance a rejeté l'action, mais la Cour d'appel a infirmé ce jugement. À l'audition du présent pourvoi, notre Cour a rejeté à l'audience les arguments invoqués par les intimés pour contester la constitutionnalité de la Loi qui étaient fondés sur la *Charte canadienne des droits et libertés* et sur la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec: [1991] 3 R.C.S. 134. La seule question restant à trancher est de savoir si tous les textes, du décret ministériel reportant les élections municipales à l'avis de délivrance des lettres patentes de la nouvelle ville, sont assujettis aux exigences de l'art. 133 qui s'applique aux lois et autres textes de nature législative.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté. Tous les textes sont assujettis aux exigences de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'Assemblée nationale du Québec a tenté de scinder le processus législatif en étapes distinctes pour ensuite prétendre que chaque étape, considérée séparément, n'est pas de nature législative. On ne peut se soustraire aux exigences de l'art. 133 au moyen d'une fragmentation artificieuse du processus législatif. Si l'effet net d'une série d'actes distincts est de nature législative, alors chacun de ces actes sera également imprégné de la même nature. En l'espèce, tous les textes contestés font partie d'un processus qui, dans son ensemble, est indubitablement législatif. Par conséquent, les textes sont tous assujettis aux exigences de l'art. 133. Puisqu'aucun de ces textes n'est conforme à cet article, ils sont, et ont toujours été, nuls et inopérants en droit. On doit toutefois tenir compte du fait que, depuis 1986, une nouvelle ville existe et opère sur la foi de présumées lettres patentes établissant sa constitution. Il s'agit d'un cas où

ported letters patent establishing its constitution. This is an appropriate case for this Court to exercise its suspensive power by declaring that the instruments in this appeal, while invalid for non-compliance with s. 133, shall continue in force for a period of time in order to permit the National Assembly to take whatever steps it sees fit to remedy the constitutional defects. This period of time shall be for one year from the date of this judgment.

Cases Cited

Referred to: *Reference re Manitoba Language Rights*, [1992] 1 S.C.R. 212; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; *Quebec (Attorney General) v. Brunet*, [1990] 1 S.C.R. 260.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting the cities of Rouyn and Noranda, S.Q. 1985, c. 48, ss. 1, 4, 5, 14, 15, 19.

Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12.

Constitution Act, 1867, s. 133.

Regulations Act, R.S.Q., c. R-18.1, s. 1 "regulation".

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1990] R.J.Q. 309, 28 Q.A.C. 86, 47 M.P.L.R. 275, setting aside a judgment of the Superior Court, [1986] R.J.Q. 2586. Appeal dismissed.

Jean-Yves Bernard, Louis Rochette and Marise Visocchi, for the appellant.

Guy Bertrand and Alain Joffe, for the respondents.

Martin Low, Q.C., and *René LeBlanc*, for the interveners the Attorney General of Canada.

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

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

il est opportun que notre Cour exerce son pouvoir de suspension en déclarant que les textes en cause dans le présent pourvoi, bien qu'invalides parce que non conformes à l'art. 133, doivent demeurer en vigueur pendant un certain temps afin de permettre à l'Assemblée nationale de prendre les mesures qu'elle juge opportunes pour remédier au vice constitutionnel. Ce délai est d'un an à partir de la date du présent jugement.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1992] 1 R.C.S. 212; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *Québec (Procureur général) c. Brunet*, [1990] 1 R.C.S. 260.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés.

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12.

Loi concernant les villes de Rouyn et de Noranda, L.Q. 1985, ch. 48, art. 1, 4, 5, 14, 15, 19.

Loi constitutionnelle de 1867, art. 133.

Loi sur les règlements, L.R.Q., ch. R-18.1, art. 1 «règlement».

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1990] R.J.Q. 309, 28 Q.A.C. 86, 47 M.P.L.R. 275, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, [1986] R.J.Q. 2586. Pourvoi rejeté.

Jean-Yves Bernard, Louis Rochette et Marise Visocchi, pour l'appellant.

Guy Bertrand et Alain Joffe, pour les intimés.

Martin Low, c.r., et *René LeBlanc*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Donna J. Miller et Deborah Carlson, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

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

The following is the judgment delivered by

Le jugement suivant a été rendu par

THE COURT—

LA COUR—

The Facts

On May 14, 1985, Mr. Gilles Baril, the Member of the National Assembly for Rouyn-Noranda-Témiscamingue, introduced a bill to the National Assembly entitled *An Act respecting the cities of Rouyn and Noranda*, which, after amendment, received assent and came into force on June 20, 1985, S.Q. 1985, c. 48 (*"Bill 190"*). The purpose of *Bill 190* was to provide for the amalgamation of the cities of Rouyn and Noranda into a new municipal corporation called Rouyn-Noranda. This amalgamation, however, was not to come into effect until certain conditions were satisfied. The relevant portions of *Bill 190* read as follows:

1. Subject to section 14 and from the date of coming into force of the letters patent contemplated in section 15, the inhabitants and ratepayers of the territories of the cities of Rouyn and Noranda are incorporated as a city under the name of city of Rouyn-Noranda, which is governed by the Cities and Towns Act (R.S.Q., chapter C-19).

4. Subject to section 16, the cities of Rouyn and Noranda shall, before 1 November 1985, present to the Minister of Municipal Affairs, a draft agreement including the elements prescribed in paragraphs *b, d, e, f, g, i* and *l* of subsection 2 of section 5 of the Act to promote the regrouping of municipalities (R.S.Q., chapter R-19).

Where the Minister considers it to be expedient, he may amend, by order, all or part of the content of the draft agreement. The draft agreement amended by the Minister shall be in lieu of the draft agreement contemplated in the first paragraph.

Failing a draft agreement as contemplated in the first paragraph, the Minister shall determine, by order, the elements contemplated in the first paragraph. The order shall be in lieu of the draft agreement contemplated in the first paragraph.

The order contemplated in the second or third paragraph shall be adopted before 21 January 1986.

5. On 23 March 1986, the clerk of each city contemplated in section 4 shall, each in his own territory, hold

^a Les faits

Le 14 mai 1985, M. Gilles Baril, député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue à l'Assemblée nationale, a déposé un projet de loi intitulé *Loi concernant les villes de Rouyn et de Noranda* qui, après avoir été modifié, a été sanctionné et est entré en vigueur le 20 juin 1985, L.Q. 1985, ch. 48 (*«Loi 190»*). La *Loi 190* prévoit la fusion des villes de Rouyn et de Noranda en une nouvelle corporation municipale appelée Rouyn-Noranda. Cette fusion, toutefois, ne devait entrer en vigueur que si certaines conditions étaient remplies. Voici le texte des dispositions pertinentes de la *Loi 190*:

1. Sous réserve de l'article 14 et à compter de la date de l'entrée en vigueur des lettres patentes visées à l'article 15, les habitants et contribuables des territoires des villes de Rouyn et de Noranda forment une corporation de ville sous le nom de «Ville de Rouyn-Noranda», laquelle est régie par la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19).

4. Sous réserve de l'article 16, les villes de Rouyn et de Noranda doivent, d'ici le 1^{er} novembre 1985, présenter au ministre des Affaires municipales un protocole d'entente contenant les éléments prescrits aux sous-paragraphes *b, d, e, f, g, i*, et *l* du paragraphe 2 de l'article 5 de la Loi favorisant le regroupement des municipalités (L.R.Q., chapitre R-19).

Le ministre peut, s'il le juge à propos, modifier par décret, en tout ou en partie, le contenu de ce protocole. Le protocole ainsi modifié par le ministre tient lieu du protocole d'entente visé au premier alinéa.

À défaut du protocole d'entente visé au premier alinéa, le ministre détermine par décret les éléments visés au premier alinéa. Ce décret tient lieu du protocole d'entente visé au premier alinéa.

Le décret visé au deuxième ou au troisième alinéa doit être adopté avant le 21 janvier 1986.

5. Le greffier de chacune des villes visées à l'article 4 doit tenir, le 23 mars 1986, chacun dans son territoire,

a referendum for the interested persons on the advisability of amalgamating the two cities.

14. Where the result of the poll is, in each city contemplated in section 4, in favour of the amalgamation, the Government shall order, before 1 May 1986, the issue of letters patent reproducing the content of the draft agreement contemplated in the first paragraph of section 4, as amended, where such is the case, under the second paragraph of that section or the content of the order made by the Minister pursuant to the third paragraph of that section.

15. The Minister shall give notice of the issue of the letters patent by publishing them in the *Gazette officielle du Québec*; the letters patent shall come into force on the date of the publication or on any later date mentioned in the notice.

19. The Minister of Municipal Affairs may postpone, for not more than eight months, the date of publication of a notice of any general election or by-election to be held in a city contemplated in section 4.

According to s. 4 of *Bill 190*, hence, the cities of Rouyn and Noranda were given until November 1, 1985, to present to the Minister of Municipal Affairs "a draft agreement", essentially a document outlining the agreed terms and conditions of the amalgamation. During the period of negotiations, the Minister was empowered to postpone municipal elections for up to eight months in either of the two cities: s. 19. The Minister was empowered to amend any draft agreement agreed upon, and, in the absence of an agreement, was empowered to issue an "order in lieu of the draft agreement", which would establish the terms of amalgamation. These proposed terms of amalgamation, either as agreed upon or as determined by the order, were then to be put to a referendum in the two cities on March 23, 1986. In this referendum, natural and non-natural persons (i.e. corporations) were entitled to vote.

Under s. 14 of *Bill 190*, in the event of a favourable referendum result in both cities, "the Government shall order, before 1 May 1986, the issue of letters patent reproducing the content of the draft agreement . . . or the content of the order made by the Minister". Under s. 15, "[t]he Minister shall give notice of the issue of the letters patent by pub-

une consultation des personnes intéressées quant à l'opportunité de fusionner ces deux villes.

14. Si le résultat du scrutin est, dans chacune des villes visées à l'article 4, favorable à la fusion, le gouvernement décrète, avant le 1^{er} mai 1986, la délivrance de lettres patentes reproduisant le contenu du protocole visé au premier alinéa de l'article 4, tel que modifié, le cas échéant, en vertu du deuxième alinéa de cet article ou le contenu du décret adopté par le ministre en vertu du troisième alinéa de cet article.

15. Le ministre donne avis de la délivrance des lettres patentes en les publiant à la *Gazette officielle du Québec*; les lettres patentes entrent en vigueur à la date de cette publication ou à la date ultérieure mentionnée dans l'avis.

19. Le ministre peut reporter d'au plus huit mois la date de la publication de l'avis de toute élection générale ou partielle d'une ville visée à l'article 4.

Par conséquent, aux termes de l'art. 4 de la *Loi 190*, les villes de Rouyn et de Noranda avaient jusqu'au 1^{er} novembre 1985 pour présenter au ministre des Affaires municipales «un protocole d'entente», essentiellement un document exposant dans leurs grandes lignes les modalités convenues de la fusion. Au cours des négociations, le ministre avait le pouvoir de reporter la tenue d'élections municipales d'au plus huit mois dans l'une ou l'autre ville: art. 19. Le ministre avait également le pouvoir de modifier le protocole d'entente et, à défaut de protocole d'entente, d'adopter un «décret [tenant] lieu du protocole d'entente» afin de fixer les modalités de la fusion. Ces modalités proposées, qu'elles soient convenues ou déterminées par le décret, devaient ensuite être soumises à une consultation tenue dans les deux villes le 23 mars 1986. Tant les personnes physiques que les personnes morales (soit les sociétés) détenaient un droit de vote lors de cette consultation.

En vertu de l'art. 14 de la *Loi 190*, advenant un résultat du scrutin favorable à la fusion dans chaque ville, «le gouvernement décrète, avant le 1^{er} mai 1986, la délivrance de lettres patentes reproduisant le contenu du protocole [...] ou le contenu du décret adopté par le ministre». Aux termes de l'art. 15, «[l]e ministre donne avis de la

lishing them in the *Gazette officielle du Québec*". The letters patent were to come into force upon publication: s. 15. *Bill 190*, in conformity with s. 133 of the *Constitution Act, 1867*, was passed and published in the French and English languages.

In the context of this statutory framework, the following events unfolded:

On September 4, 1985, the Minister ordered the postponement of the municipal elections in Rouyn. This order does not appear to have been officially published in any language. By January 20, 1986, Rouyn and Noranda had not reached agreement on terms of amalgamation. The Minister therefore issued an order in lieu of the draft agreement, as contemplated by s. 4 of *Bill 190*. This does not appear to have been published in any language. The order in lieu of the draft agreement was made in the French language only.

On February 27, 1986, the respondents, certain citizens of Noranda, brought an action in the Superior Court of Quebec for a declaration that *Bill 190* was unconstitutional, and on March 17 added a request for an interlocutory injunction restraining the holding of the referendum. The request for an injunction came on for hearing before Dufour J. on March 21, 1986, who postponed the hearing to a later date.

The referendum was held as planned on March 23, 1986, and the result was in favour of amalgamation, by an overwhelming majority in Rouyn, and marginally in Noranda. On April 23, 1986, pursuant to s. 14 of *Bill 190*, the Government of Quebec conferred letters patent on the new city of Rouyn-Noranda: (1986) 118 G.O. II 1373. The letters patent were published in the *Gazette officielle du Québec* on July 5, 1986, (1986) 118 G.O. I 3342, and pursuant to s. 15 of *Bill 190*, they came into force that day. The order conferring the letters patent, the letters patents themselves, and the publication in the *Gazette officielle du Québec*, were solely in the French language.

délivrance des lettres patentes en les publiant à la *Gazette officielle du Québec*». Les lettres patentes devaient entrer en vigueur à la date de la publication: art. 15. La *Loi 190*, conformément à l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, a été adoptée et publiée en français et en anglais.

Dans le contexte de ce cadre législatif, les événements suivants se sont déroulés:

Le 4 septembre 1985, le ministre a ordonné le report des élections municipales à Rouyn. Ce décret semble n'avoir été publié officiellement dans aucune langue. Le 20 janvier 1986, Rouyn et Noranda n'étaient toujours pas parvenues à un accord sur les modalités de la fusion. Le ministre a donc pris un décret tenant lieu de protocole d'entente, comme le prévoit l'art. 4 de la *Loi 190*. Ce décret semble n'avoir été publié dans aucune langue. Le décret tenant lieu de protocole d'entente a été rédigé en français seulement.

Le 27 février 1986, les intimés, des citoyens de Noranda, ont intenté une action devant la Cour supérieure du Québec pour faire déclarer inconstitutionnelle la *Loi 190* et, le 17 mars, ils y ont joint une requête en injonction interlocutoire visant à interdire la tenue de la consultation. La requête en injonction devait être entendue le 21 mars 1986 par le juge Dufour qui a reporté l'audition à une date ultérieure.

La consultation a eu lieu le 23 mars 1986 comme prévu et, par une majorité écrasante, les citoyens de Rouyn ont voté en faveur de la fusion alors que celle-ci n'a été acceptée que par une faible majorité par les citoyens de Noranda. Le 23 avril 1986, conformément à l'art. 14 de la *Loi 190*, le gouvernement du Québec a délivré les lettres patentes de la nouvelle ville de Rouyn-Noranda: (1986) 118 G.O. II 1373. Celles-ci ont été publiées dans la *Gazette officielle du Québec* le 5 juillet 1986, (1986) 118 G.O. I 3342, et, en conformité avec l'art. 15 de la *Loi 190*, elles sont entrées en vigueur à cette date. Le décret délivrant les lettres patentes et les lettres patentes elles-mêmes ont été rédigés, et publiés dans la *Gazette officielle du Québec*, en français seulement.

On July 4, 1986, prior to the coming into force of the letters patent, Mignault J. dismissed the action for a declaratory judgment, for reasons handed down on July 31, 1986: [1986] R.J.Q. 2586. He first rejected the contention that *Bill 190* was *ultra vires* the National Assembly on grounds of the procedure followed in its enactment. He rejected as well the respondents' numerous assertions that *Bill 190* and the referendum violated the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12. Finally, he rejected the assertion that the order in lieu of the draft agreement issued by the Minister was invalid for want of compliance with s. 133 of the *Constitution Act, 1867*. The order, not having any legal force in its own right, could not be an instrument of a legislative character. It is worthy of note, however, he would have found that the letters patent themselves were of a legislative character, but at the time of judgment they had not come into force.

The Quebec Court of Appeal, consisting of Bisson C.J.Q. and Chouinard and Gonthier J.J.A., unanimously allowed the respondents' appeal on the s. 133 issue: [1990] R.J.Q. 309, 28 Q.A.C. 86, 47 M.P.L.R. 275 (hereinafter cited to R.J.Q.). Writing for the court, Chouinard J.A. decided that the order providing for the issuance of letters patent, and the letters patent themselves, and the notice of issuance of the letters patent, were legislative in character, and hence were of no force and effect for failure to conform to s. 133 of the *Constitution Act, 1867*. In view of this conclusion, he did not consider it necessary to decide whether the order in lieu of the draft agreement was subject to s. 133 as well.

The Attorney General of Quebec now appeals to this Court from the decision of the Quebec Court of Appeal. Before this Court, the respondents raised again various arguments based on the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, in addition to the s. 133 issue. At the hearing of this appeal, we were all of the opinion that these supplementary arguments were without merit, and we

Le 4 juillet 1986, avant l'entrée en vigueur des lettres patentes, le juge Mignault a rejeté l'action en jugement déclaratoire; les motifs de sa décision ont été déposés le 31 juillet 1986: [1986] R.J.Q. 2586. Il a d'abord rejeté la prétention que la *Loi 190* est *ultra vires* de l'Assemblée nationale en raison de la procédure suivie lors de son adoption. Il a également rejeté les nombreuses allégations des intimés selon lesquelles la *Loi 190* et la consultation violent la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12. Enfin, il a rejeté la prétention selon laquelle le décret tenant lieu de protocole d'entente adopté par le ministre est invalide parce qu'il n'est pas conforme à l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; le décret, n'ayant aucune force de loi en soi, ne pouvait être un texte de nature législative. Il convient de mentionner, toutefois, que le juge aurait conclu que les lettres patentes elles-mêmes étaient de nature législative, mais au moment où il a rendu son jugement, elles n'étaient pas en vigueur.

La Cour d'appel du Québec, composée du juge en chef Bisson et des juges Chouinard et Gonthier, a accueilli à l'unanimité l'appel des intimés sur la question concernant l'art. 133: [1990] R.J.Q. 309, 28 Q.A.C. 86, 47 M.P.L.R. 275 (ci-après cité au R.J.Q.). Au nom de la cour, le juge Chouinard a statué que le décret ordonnant la délivrance des lettres patentes, les lettres patentes elles-mêmes et l'avis de délivrance des lettres patentes sont de nature législative et sont, de ce fait, inopérants parce que non conformes à l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Compte tenu de cette conclusion, le juge n'a pas cru nécessaire de décider si le décret tenant lieu de protocole d'entente était également assujéti à l'art. 133.

Le procureur général du Québec se pourvoit maintenant contre cet arrêt de la Cour d'appel du Québec. Devant notre Cour, les intimés ont de nouveau invoqué, outre la question portant sur l'art. 133, différents arguments s'appuyant sur la *Charte canadienne des droits et libertés* et sur la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. À l'audition du présent pourvoi, nous étions tous d'avis que ces arguments supplémen-

gave partial judgment from the bench answering constitutional questions 2 to 5 in the negative: *Sinclair v. Quebec (Attorney General)*, [1991] 3 S.C.R. 134. This appeal, accordingly, falls to be decided on the s. 133 issue alone, and consequently this is the only issue that it will be necessary to address in these reasons.

Issues

The first constitutional question reads:

1. Are the following documents subject to the requirements of s. 133 of the *Constitution Act, 1867*?

(a) the order issued by the Minister of Municipal Affairs postponing the election in the city of Rouyn, pursuant to s. 19 of the *Act respecting the cities of Rouyn and Noranda*, S.Q. 1985, c. 48 ("Bill 190");

(b) the order issued by the Minister of Municipal Affairs in lieu of a draft agreement between the cities of Rouyn and Noranda, pursuant to s. 4, para. 3 of *Bill 190*;

(c) the order in council providing for the issue of letters patent for the city of Rouyn-Noranda, pursuant to s. 14 of *Bill 190*;

(d) the letters patent for the city of Rouyn-Noranda;

(e) the notice of issue of the letters patent for the city of Rouyn-Noranda, as provided by s. 15 of *Bill 190*.

All these instruments were printed and made in the French language only. Therefore, if any or all of them were indeed subject to s. 133 of the *Constitution Act, 1867*, it follows that they were, and are, nullities.

Analysis

Section 133 of the *Constitution Act, 1867* reads as follows:

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

taires étaient sans fondement, et nous avons rendu à l'audience un jugement partiel répondant par la négative aux questions constitutionnelles 2 à 5: *Sinclair c. Québec (Procureur général)*, [1991] 3 R.C.S. 134. En conséquence, le présent pourvoi doit être tranché uniquement sur la question relative à l'art. 133, et seule cette question sera étudiée dans les présents motifs.

^b Les questions en litige

La première question constitutionnelle:

1. Les actes suivants sont-ils soumis à l'obligation de bilinguisme de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*:

a) le décret du Ministre des Affaires municipales reportant l'élection dans la ville de Rouyn, adopté conformément à l'art. 19 de la *Loi concernant les villes de Rouyn et de Noranda*, L.Q. 1985, ch. 48 («*Loi 190*»);

b) le décret du Ministre des Affaires municipales tenant lieu de protocole d'entente entre les villes de Rouyn et de Noranda, adopté conformément à l'art. 4, al. 3 de la *Loi 190*;

c) le décret du gouvernement ordonnant la délivrance des lettres patentes de la ville de Rouyn-Noranda adopté conformément à l'art. 14 de la *Loi 190*;

d) les lettres patentes de la ville de Rouyn-Noranda;

e) l'avis de la délivrance des lettres patentes de la ville de Rouyn-Noranda tel que prévu à l'art. 15 de la *Loi 190*.

^g Tous ces textes ont été imprimés et rédigés en français seulement. Par conséquent, si tous ou certains d'entre eux étaient effectivement assujettis à l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ils ^h étaient, et demeurent, nuls.

L'analyse

L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est ainsi libellé:

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.

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 of those Languages.

In *Reference re Manitoba Language Rights*, [1992] 1 S.C.R. 212, this Court reaffirmed the position adopted in *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, at p. 739, that the purpose of s. 133 of the *Constitution Act, 1867* is "to ensure full and equal access to the legislatures, the laws and the courts for francophones and anglophones alike." Section 133, therefore, must be read to apply not only to statutes in the strict sense, but equally to all other instruments of a legislative nature. In the 1992 *Manitoba Language Reference*, we decided that the class of instruments having a legislative character might include certain orders in council and documents incorporated into statutes by reference. More generally, we decided that it is not the form of the instrument, but, rather, the degree of "connection between the legislature and the instrument [which] is indicative of a legislative nature" (p. 233).

With respect to the content and effect of an instrument, we decided that the following characteristics are further badges of its legislative character (at p. 233):

1. The instrument embodies a rule of conduct;
2. The instrument has the force of law; and
3. The instrument applies to an undetermined number of persons.

The Attorney General of Quebec does not dispute this general definition. Indeed, in its factum, the following definition of legislative instruments, as opposed to executive acts is adopted from the *Regulations Act*, R.S.Q., c. R-18.1, s. 1:

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.

Dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1992] 1 R.C.S. 212, notre Cour a confirmé la position adoptée dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, à la p. 739, selon laquelle l'objet de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est «d'assurer aux francophones et aux anglophones l'accès égal aux corps législatifs, aux lois et aux tribunaux.» Par conséquent, il faut interpréter l'art. 133 comme s'appliquant non seulement aux lois au sens strict, mais également à tous les autres textes de nature législative. Dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* de 1992, nous avons conclu que la catégorie des textes ayant une nature législative pourrait inclure certains décrets et documents incorporés par renvoi dans les lois. De façon plus générale, nous avons conclu que c'est le degré du «lien [...] entre l'[a]ssemblée législative et le texte [qui] indique qu'il est de nature législative» (p. 233), et non pas sa forme.

En ce qui a trait au contenu et à l'effet d'un texte, nous avons conclu que les éléments suivants étaient également indicatifs de sa nature législative (à la p. 233):

1. le texte comprend une règle de conduite;
2. le texte a force de loi; et
3. le texte s'applique à un nombre indéterminé de personnes.

Le procureur général du Québec ne conteste pas cette définition générale. En fait, son mémoire propose la définition suivante des textes législatifs, par opposition aux actes de l'exécutif, tirée la *Loi sur les règlements*, L.R.Q., ch. R-18.1, art. 1:

A normative instrument of a general and impersonal nature, made under an Act and having force of law when it is in effect.

The question, therefore, is whether the instruments in question in this appeal possess these characteristics. At the outset, however, and prior to embarking upon an examination of the five instruments here in question, we should point out that, as we said in the 1992 *Manitoba Language Reference*, the courts will not permit the circumvention of s. 133 by means of a disingenuous division of a legislative act into a number of discrete parts—for instance, a “shell” statute incorporating by reference some other “non-legislative” unilingual document. To do otherwise would be to invite the triumph of form over substance. As we told the Government of Manitoba, if the net effect of a series of discrete acts has a legislative character, then each of these component acts will also be imbued with this same character. Each will be subject to the requirement of mandatory bilingualism imposed by s. 133 of the *Constitution Act, 1867*.

(1) *Order Providing for the Issuance of Letters Patent*

It was contemplated by s. 14 of *Bill 190*, that in the event of a favourable referendum result, the government would issue letters patent creating the new municipal corporation of Rouyn-Noranda. The appellant Attorney General of Quebec takes the position that the governmental order accomplishing this cannot be said to have possessed legislative character. According to the appellant, the concept of a “legislative act” presupposes the existence of a legislator who possesses a discretion to act, or not to act. However, s. 14 of *Bill 190* is cast in mandatory terms. In other words, the Attorney General of Quebec takes the position that, once a favourable referendum result had been recorded, the Government of Quebec had no discretion but to decree the issuance of letters patent creating the new city of Rouyn-Noranda. This absence of discretion, it is argued, is incompatible with the concept of a legislative act. Instead, in issuing the letters patent, the Government of Quebec exercised a mere “non-discretionary power” (*pouvoir lié*) of an

Un acte normatif, de caractère général et impersonnel, édicté en vertu d’une loi et qui, lorsqu’il est en vigueur, a force de loi.

Par conséquent, la question est de savoir si les textes en question en l’espèce possèdent ces caractéristiques. En premier lieu, toutefois, et avant de nous lancer dans l’étude des cinq textes en question ici, il faut souligner que, comme nous l’avons dit dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* de 1992, les tribunaux ne permettront pas aux législatures de se soustraire à l’art. 133 par la fragmentation artificieuse d’un texte législatif en parties distinctes—par exemple, une loi «creuse» incorporant par renvoi d’autres documents unilingues de nature «non législative». Agir autrement reviendrait à encourager le triomphe de la forme sur le fond. Comme nous l’avons dit au gouvernement du Manitoba, si l’effet net d’une série d’actes distincts est de nature législative, alors chacun de ces actes sera également imprégné de la même nature. Chaque acte sera assujéti à l’obligation de bilinguisme imposée par l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

(1) *Le décret ordonnant la délivrance des lettres patentes*

L’article 14 de la *Loi 190* prévoit que, dans le cas d’un résultat favorable à la fusion lors de la consultation, le gouvernement délivrera des lettres patentes créant la nouvelle corporation municipale de Rouyn-Noranda. L’appelant, le procureur général du Québec, soutient que le décret du gouvernement adopté à cet effet n’est pas de nature législative. À son avis, la notion d’«acte législatif» présuppose que le législateur a le pouvoir discrétionnaire d’agir ou de ne pas agir. Or, le libellé de l’art. 14 de la *Loi 190* est impératif. En d’autres termes, le procureur général du Québec soutient que, à la suite d’un résultat favorable au scrutin, le gouvernement du Québec n’avait d’autre choix que de décréter la délivrance de lettres patentes créant la nouvelle ville de Rouyn-Noranda. Cette absence de pouvoir discrétionnaire, prétend l’appelant, est incompatible avec la notion d’acte législatif. En délivrant les lettres patentes, le gouvernement du Québec a plutôt exercé un simple pouvoir lié d’une nature administrative ou exécutive. Par consé-

administrative or executive nature. Hence, it is argued that the order issuing the letters patent was not subject to the requirement of bilingualism imposed by s. 133 of the *Constitution Act, 1867*.

The Court of Appeal of Quebec considered this argument, and rejected it. The language of s. 14 of *Bill 190* imposed no affirmative obligation upon the Minister to issue the letters patent in the event of a favourable referendum result, and he could not have been compelled to do so by mandamus. For the court, Chouinard J.A. said (at p. 316):

[TRANSLATION] ... despite the language used in s. 14, the words "the Government shall order" must be read as meaning "the Government may order". With the same latitude as in the case of a by-law which requires government approval, the government has the power to issue or withhold letters patent which it is prohibited from amending, since this discretion was reserved to the Minister by Bill 190, s. 4, for purposes of completing the draft agreement. The procedure seems to me to be an example of delegated legislation which is an essential part of Bill 190;

We agree with the Court of Appeal that, in issuing the letters patent, the Minister was not exercising a mere "non-discretionary power" but was exercising a discretionary power which had a legislative character. More fundamentally, however, we agree with the Court of Appeal that the National Assembly of Quebec has attempted to divide the legislative process into a number of discrete steps, and then to claim that each of these individual steps, considered alone and in isolation, lacks a legislative character. Chouinard J.A. said (at p. 317):

[TRANSLATION] The process adopted by the legislature has the characteristics of delegated legislation, in the sense that it has divided the law into separate but necessary stages, the third and fourth surely being delegated legislation. It should be noted that the second stage was the order of the Minister of Municipal Affairs completing the draft agreement, the third the order of the government ordering the amalgamation, and the fourth the notice of issuance of letters patent and their publication in the *Gazette officielle*.

quent, l'appelant prétend que le décret délivrant les lettres patentes n'était pas assujéti à l'obligation de bilinguisme imposée par l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La Cour d'appel du Québec a étudié cette prétention et l'a rejetée. Le libellé de l'art. 14 de la *Loi 190* n'imposait au ministre aucune obligation positive de délivrer les lettres patentes à la suite d'un résultat favorable de la consultation, et le ministre n'aurait pu être forcé à agir dans ce sens par voie de *mandamus*. Le juge Chouinard, au nom de la cour, a dit (à la p. 316):

... en dépit des termes utilisés à l'article 14, les mots «le gouvernement décrète» doivent s'interpréter comme signifiant «le gouvernement peut décréter». Avec la même latitude que lors d'un règlement qui requiert l'approbation du gouvernement, celui-ci a le pouvoir d'émettre ou non les lettres patentes dont la modification cependant lui était interdite, puisque cette discrétion avait été réservée au ministre par la Loi 190, article 4, aux fins de compléter le protocole d'entente. Le procédé m'apparaît tenir d'une législation déléguée formant une partie essentielle de la Loi 190;

Nous partageons l'opinion de la Cour d'appel selon laquelle, en délivrant les lettres patentes, le ministre n'exerçait pas un simple pouvoir lié, mais plutôt un pouvoir discrétionnaire de nature législative. Plus fondamentalement, toutefois, nous sommes d'accord avec la Cour d'appel que l'Assemblée nationale du Québec a tenté de scinder le processus législatif en étapes distinctes pour ensuite prétendre que chaque étape, considérée seule et séparément, ne revêt pas une nature législative. Le juge Chouinard a affirmé, à la p. 317:

Le processus adopté par le législateur comporte les caractéristiques de la législation déléguée en ce sens qu'il a scindé la loi en étapes distinctes mais nécessaires, les troisième et quatrième constituant sûrement de la législation déléguée. Rappelons que la deuxième étape était le décret du ministre des Affaires municipales complétant le protocole d'entente, la troisième, le décret du gouvernement décrétant la fusion, la quatrième, l'avis d'émission des lettres patentes et l'annonce de celles-ci dans la *Gazette officielle*.

We agree with this assessment. As we have already emphasized, it is not permissible to assess the character of the component parts of the legislative process individually and in isolation in order to determine whether s. 133 of the *Constitution Act, 1867* has been complied with. Rather, it is the character of the whole which determines the nature of the parts.

(2) *Letters Patent*

The Court of Appeal rejected the appellant's submission that the letters patent creating the new municipal corporation of Rouyn-Noranda were an executive instrument, analogous to letters patent creating a private company. Instead, they created a new juridical framework within which new municipal institutions would function determining the rights and liabilities of citizens. For the court, Chouinard J.A. said (at pp. 318-19):

[TRANSLATION] Unlike incorporating documents, it seems to me that the series of normative provisions contained in the letters patent under consideration prevents them from being characterized as administrative acts.

Ordinary letters patent creating municipal corporations are regulatory in nature; *a fortiori* those issued on an exceptional basis, without the consent of the municipal corporations of Rouyn and Noranda.

An instrument which creates new local governmental institutions cannot escape the operation of s. 133 of the *Constitution Act, 1867* simply by a circuitous path of enactment. Had the National Assembly chosen to amalgamate Rouyn and Noranda on terms imposed by statute, this statute, and these terms, would have been required to be published in the French and English languages. This requirement cannot be circumvented by following the procedure that the Government of Quebec saw fit to adopt.

Nous partageons cette appréciation. Comme nous l'avons précédemment souligné, il est inacceptable d'évaluer la nature des différents éléments d'un processus législatif individuellement et séparément pour déterminer si l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* a été respecté. Au contraire, c'est la nature de l'ensemble qui détermine celle des éléments.

(2) *Les lettres patentes*

La Cour d'appel a rejeté l'argument de l'appellant selon lequel les lettres patentes créant la nouvelle corporation municipale de Rouyn-Noranda constituent un texte de nature exécutive assimilable aux lettres patentes créant une compagnie privée. Elles ont plutôt créé un nouveau cadre juridique à l'intérieur duquel fonctionneraient les nouvelles institutions municipales, déterminant les droits et les obligations des citoyens. Au nom de la Cour, le juge Chouinard a affirmé, aux pp. 318 et 319:

À la différence de documents d'incorporation, il m'apparaît que la série de dispositions à caractère normatif contenues dans les lettres patentes à l'étude les empêche d'être qualifiées d'actes administratifs.

De simples lettres patentes donnant naissance à des corporations municipales sont-elles de nature réglementaire? À plus forte raison celles édictées à titre exceptionnel, à défaut de consentement des corporations municipales de Rouyn et de Noranda?

Le texte qui crée de nouvelles institutions gouvernementales au niveau local ne peut échapper à l'effet de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en suivant simplement un cheminement détourné pour l'adopter. Si l'Assemblée nationale avait choisi de fusionner Rouyn et Noranda selon des modalités imposées par une loi, cette loi, et ces modalités, auraient dû être publiées en français et en anglais. On ne peut se soustraire à cette obligation en suivant la procédure que le gouvernement du Québec a jugé opportun d'adopter.

(3) *Notice of Issuance of the Letters Patent*

Since the letters patent themselves were of a legislative nature, then, clearly, the notice of their issuance published in the *Gazette officielle du Québec*, (1986) 118 G.O. I 3344, was also subject to the requirement of mandatory bilingualism. We agree with Chouinard J.A.'s conclusion on this issue that (at p. 316):

[TRANSLATION] ... in this regard order 511 and the notice of publication of the letters patent in the *Gazette officielle du Québec* were subject to the same requirements as the law, including that of publication in both languages in accordance with s. 133 of the *Constitution Act, 1867*.

The publication of the notice of the issuance of the letters patent creating the new municipal corporation of Rouyn-Noranda, like notice of any other legislative instrument, ought to have been in both the French and English languages.

(4) *Order in Lieu of Draft Agreement*

In view of his conclusions in respect of the letters patent and the notice of their issuance, Chouinard J.A. did not consider it necessary to rule on the character of the ministerial order establishing the terms of amalgamation to be voted on in the referendum. However, we have no doubt that this instrument, as well, was of a legislative nature and therefore subject to the requirements of s. 133 of the *Constitution Act, 1867*. In the first place, this order was an integral part of a process which, when viewed as a whole, was legislative. We would emphasize again that the character of the parts is governed by the nature of the whole.

More fundamentally, it is clear that the order in lieu of a draft agreement was an integral part of *Bill 190* and was subject to s. 133. *Bill 190* mandated the amalgamation of Rouyn and Noranda, but stipulated no terms and conditions. These were subject to later determination by the Minister. The situation is analogous to that in *Quebec (Attorney General) v. Brunet*, [1990] 1 S.C.R. 260, where the statute in question imposed a collective agreement, the terms and conditions of which could only be

(3) *L'avis de délivrance des lettres patentes*

Puisque les lettres patentes elles-mêmes étaient de nature législative, alors, sans aucun doute, l'avis de leur délivrance publié dans la *Gazette officielle du Québec*, (1986) 118 G.O. I 3344, était également assujéti à l'obligation de bilinguisme. Nous partageons l'avis du juge Chouinard lorsqu'il affirme, sur cette question, à la p. 316:

... à ce titre le décret 511 de même que l'avis de publication des lettres patentes dans la *Gazette officielle du Québec* étaient soumis aux mêmes obligations que la loi, y compris celle de la publication dans les deux langues, en conformité de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'avis de délivrance des lettres patentes créant la nouvelle corporation municipale de Rouyn-Noranda, au même titre que l'avis de tout autre texte législatif, devait être publié en anglais et en français.

(4) *Le décret tenant lieu de protocole d'entente*

Compte tenu de ses conclusions relatives aux lettres patentes et à l'avis de leur délivrance, le juge Chouinard n'a pas jugé nécessaire de se prononcer sur la nature du décret ministériel établissant les modalités de la fusion sur laquelle la consultation portait. Toutefois, nous ne doutons pas que ce texte est aussi de nature législative et, par conséquent, il est assujéti aux exigences de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En premier lieu, ce décret fait partie intégrante d'un processus qui, dans son ensemble, est de nature législative. Soulignons à nouveau que la nature des différents éléments est régie par celle de l'ensemble.

Plus fondamentalement, il est évident que le décret tenant lieu de protocole d'entente est une partie intégrante de la *Loi 190* et est assujéti à l'art. 133. La *Loi 190* prévoyait la fusion de Rouyn et de Noranda, mais elle ne fixait pas de modalités. Celles-ci devaient être déterminées ultérieurement par le ministre. La situation est similaire à celle de l'affaire *Québec (Procureur général) c. Brunet*, [1990] 1 R.C.S. 260, dans laquelle la loi en cause imposait une convention collective dont les moda-

found elsewhere in unilingual sessional papers. A citizen voting in the referendum of March 23, 1986 would have had official notification of the terms and conditions he or she was voting for or against in the French language only.

Bill 190 is virtually a "shell" statute if considered by itself. Indeed, the only salient difference between *Bill 190* and the situation in *Brunet* is that the challenged statutes in *Brunet* incorporated by reference unilingual documents already in existence, whereas *Bill 190* incorporated by reference a unilingual document which the Minister of Municipal Affairs had yet to issue. If anything, this is a worse abuse than occurred in *Brunet*. We are all of the opinion, therefore, that the order in lieu of a draft agreement is properly considered as an integral part of *Bill 190*, and was subject to the requirements of s. 133.

(5) *Order Postponing the Election*

As already noted, on September 4, 1985, the Minister issued the order as provided for by s. 19 of *Bill 190*, postponing the municipal elections in the city of Rouyn in contemplation of the referendum on amalgamation. This ministerial order does not appear to have been published in either of the official languages.

Viewed in isolation, it would not immediately be clear that this order constituted a legislative act. However, as has already been made clear, it is incorrect to view individually the component parts of what is essentially a legislative process. The postponement of municipal elections in Rouyn was as much a part of the entire legislative scheme for amalgamation as the referendum, the issuance of the letters patent, and the notice of their issuance in the *Gazette officielle du Québec*. One cannot excise this step from the rest of the process for the purposes of the operation of s. 133 of the *Constitution Act, 1867*. Consequently, we are of the opinion that the ministerial order of September 4, 1985, like the other instruments under challenge in this appeal, was of a legislative nature and ought to have been published in the French and English languages.

lités ne se trouvaient que dans des documents sessionnels unilingues. Un citoyen votant lors de la consultation du 23 mars 1986 n'aurait reçu qu'en français l'avis officiel des modalités sur lesquelles il devait se prononcer.

La *Loi 190* est pour ainsi dire une loi «creuse». En effet, la seule différence marquante entre la *Loi 190* et la situation dans l'affaire *Brunet* tient à ce que les lois contestées dans cette affaire incorporaient par renvoi des documents unilingues déjà existants, alors que la *Loi 190* incorporait par renvoi un document unilingue que le ministre des Affaires municipales délivrerait subséquemment. Tant qu'à cela, l'abus est plus grave que dans l'affaire *Brunet*. Nous sommes tous d'avis, par conséquent, que le décret tenant lieu de protocole d'entente est à juste titre considéré comme partie intégrante de la *Loi 190*, et qu'il est assujéti aux exigences de l'art. 133.

(5) *Le décret reportant l'élection*

Comme nous l'avons déjà mentionné, le ministre a ordonné le 4 septembre 1985, conformément à l'art. 19 de la *Loi 190*, le report des élections municipales de la ville de Rouyn en vue de tenir une consultation sur la fusion. Ce décret ministériel semble n'avoir été publié dans aucune des langues officielles.

Il n'est pas évident que ce décret, pris séparément, est un acte législatif. Cependant, comme nous l'avons déjà précisé, il n'est pas justifié d'étudier séparément les éléments de ce qui, essentiellement, constitue un processus législatif. Le report des élections municipales à Rouyn faisait partie de l'ensemble du cadre législatif entourant la fusion, au même titre que la consultation, la délivrance des lettres patentes et l'avis de leur délivrance dans la *Gazette officielle du Québec*. On ne peut retrancher cette étape du reste du processus pour les fins de l'application de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En conséquence, nous sommes d'avis que le décret ministériel du 4 septembre 1985, de même que les autres textes contestés dans le présent pourvoi, sont de nature législative et auraient dû être publiés à la fois en français et en anglais.

Conclusions and Remedy

All of the instruments challenged by the respondents in this appeal, from the ministerial order postponing the municipal elections in Rouyn, to the final notification of the issuance of the letters patent for the city of Rouyn-Noranda in the *Gazette officielle du Québec*, were part of a process which, when viewed in its entirety, was undoubtedly legislative. Accordingly, all of them were subject to the requirements of s. 133 of the *Constitution Act, 1867*, no less than was *Bill 190* itself. The requirements of s. 133 cannot be circumvented by the disingenuous division of the legislative process into a series of discrete steps, and then claiming that each of these steps, when examined in isolation, lacks a legislative character.

All of the instruments in question were printed and published in the French language only, or were not officially published at all. Clearly, therefore, the requirements of s. 133 were not complied with. It follows that all of them are, and have always been, nullities and of no legal force and effect. One cannot ignore, however, that, *de facto*, a new city of Rouyn-Noranda has been in existence since 1986, operating on the faith of purported letters patent establishing its constitution. This purported municipal constitution, and consequently all acts performed pursuant to it are, and have been, illegal and of no force and effect.

It would be wrong to throw the affairs of the citizens of Rouyn and Noranda into a state of chaos on account of the procedure chosen by the National Assembly of Quebec to effect their purported amalgamation into the new city of Rouyn-Noranda. This is an appropriate case for this Court to exercise its suspensive power by declaring that the instruments in this appeal, while invalid for non-compliance with s. 133 of the *Constitution Act, 1867*, shall continue in force for a period of time in order to permit the National Assembly to take what steps it sees fit to remedy the constitutional defects. This period of time shall be for one year from the date of this judgment.

Conclusion et réparation

Tous les textes contestés par les intimés dans le présent pourvoi, tant le décret ministériel reportant les élections municipales à Rouyn que l'avis final de la délivrance des lettres patentes de la ville de Rouyn-Noranda publié dans la *Gazette officielle du Québec*, font partie d'un processus qui, dans son ensemble, est indubitablement législatif. Par conséquent, les textes sont tous assujettis aux exigences de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, au même titre que la *Loi 190* elle-même. On ne peut se soustraire aux exigences de l'art. 133 au moyen de la fragmentation artificieuse du processus législatif en une série d'étapes distinctes, pour ensuite prétendre que chaque étape, étudiée séparément, n'est pas de nature législative.

Tous les textes en question ont donc été imprimés et publiés en français seulement, ou alors n'ont pas été publiés officiellement. De toute évidence, les exigences de l'art. 133 n'ont pas été respectées. Il s'ensuit que tous ces textes sont, et ont toujours été, nuls et inopérants en droit. On doit toutefois tenir compte du fait que, depuis 1986, une nouvelle ville nommée Rouyn-Noranda existe et opère sur la foi de présumées lettres patentes établissant sa constitution. Cette prétendue constitution municipale, et par conséquent tous les actes accomplis en conformité avec celle-ci, sont et étaient illégaux et inopérants.

Il serait injuste de mettre les activités des citoyens de Rouyn et de Noranda dans un état de chaos en raison de la procédure choisie par l'Assemblée nationale du Québec visant à donner effet à la prétendue fusion créant la nouvelle ville de Rouyn-Noranda. Nous sommes en présence d'un cas où il est opportun que notre Cour exerce son pouvoir de suspension en déclarant que les textes en cause dans le présent pourvoi, bien qu'invalides parce que non conformes à l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, doivent demeurer en vigueur pendant un certain temps afin de permettre à l'Assemblée nationale de prendre les mesures qu'elle juge opportunes pour remédier au vice constitutionnel. Ce délai est d'un an à partir de la date du présent jugement.

The appeal is dismissed. The Attorney General of Quebec will pay the costs of the respondents on the basis set out in the order granting leave to appellant.

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellant: Jean-Yves Bernard, Louis Rochette and Marise Visocchi, Ste-Foy.

Solicitors for the respondents: Bertrand, Larochelle, Québec.

Solicitors for the intervener the Attorney General of Canada: Jean-Marc Aubry, Martin Low and René LeBlanc, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: The Department of Justice, Winnipeg.

Solicitor for the intervener Alliance Quebec: Stephen A. Scott, Montréal.

Le pourvoi est rejeté. Le procureur général du Québec payera les frais des intimés selon les modalités énoncées dans l'ordonnance autorisant le pourvoi de l'appelant.

Pourvoi rejeté.

Procureurs de l'appelant: Jean-Yves Bernard, Louis Rochette et Marise Visocchi, Ste-Foy.

Procureurs des intimés: Bertrand, Larochelle, Québec.

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Canada: Jean-Marc Aubry, Martin Low et René LeBlanc, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Le ministère de la Justice, Winnipeg.

Procureur de l'intervenante Alliance Québec: Stephen A. Scott, Montréal.