

COURT OF APPEAL OF  
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU  
NOUVEAU-BRUNSWICK

116-10-CA

613586 N.B. LTD.

(Respondent) APPELLANT

- and -

VILLAGE D'ATHOLVILLE

(Applicant) RESPONDENT

613586 N.B. Ltd. v. Village d'Atholville,  
2011 NBCA 71

CORAM:

The Honourable Justice Deschênes  
The Honourable Justice Bell  
The Honourable Justice Quigg

Appeal from a decision  
of the Court of Queen's Bench:  
June 24, 2010

History of case:

Decision under appeal:  
2010 NBQB 296

Preliminary or incidental proceedings:  
N/A

Appeal heard:  
February 15, 2011

Judgment rendered:  
August 18, 2011

Reasons for judgment by:  
The Honourable Justice Bell

Concurred in by:  
The Honourable Justice Deschênes  
The Honourable Justice Quigg

613586 N.B. LTD.

(Intimée) APPELANTE

- et -

VILLAGE D'ATHOLVILLE

(requérant) INTIMÉ

613586 N.B. Ltd. c. Village d'Atholville,  
2011 NBCA 71

CORAM :

L'honorable juge Deschênes  
L'honorable juge Bell  
L'honorable juge Quigg

Appel d'une décision  
de la Cour du Banc de la Reine :  
Le 24 juin 2010

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :  
2010 NBBR 296

Procédures préliminaires ou accessoires :  
S.O.

Appel entendu :  
Le 15 février 2011

Jugement rendu :  
Le 18 août 2011

Motifs de jugement :  
L'honorable juge Bell

Souscrivent aux motifs :  
L'honorable juge Deschênes  
L'honorable juge Quigg

Counsel at hearing:

For the appellant:  
Robert M. Dysart

For the respondent:  
Dale T. Briggs and Philippe M. Frenette

THE COURT

The cross appeal is allowed. Given this result it is unnecessary to address the issue raised by the appellant. The appeal is dismissed with costs of \$3,500.00

Avocats à l'audience :

Pour l'appelante :  
Robert M. Dysart

Pour l'intimé :  
Dale T. Briggs et Philippe M. Frenette

LA COUR

L'appel reconventionnel est accueilli. Étant donné l'issue de l'affaire, il n'est pas nécessaire d'aborder la question soulevée par l'appelante. L'appel est rejeté avec dépens de 3 500 \$.

The judgment of the Court was delivered by

BELL J.A

I. Introduction

[1] While several issues are raised in this appeal and cross-appeal, the matter can be disposed of by asking one fairly simple question: Does a judicially imposed restraining order, made as a condition of an adjournment of an application under section 94(1) of the *Community Planning Act*, R.S.N.B. 1973, c. C-12 constitute an interlocutory injunction as contemplated by Rule 40 of the *Rules of Court*? In the event the answer to that question is ‘yes’, the cross-appellant may be liable for damages without an opportunity to defend on the issue of liability.

[2] For the reasons set out below, I am of the view section 94(1) of the *Act* and Rule 40 provide two separate and distinct remedies. It follows that the temporary restraining order at issue in this case does not constitute an interlocutory injunction as contemplated by Rule 40, and there is therefore no implied undertaking as to damages set out in Rule 40.04. I would dismiss the appeal and allow the cross-appeal.

II. Facts

[3] The appellant is a corporation which owns premises located at 76 Notre-Dame Street in the Village of Atholville. The Cormier family owns the appellant and its sister company, Central Garage Ltd. Central Garage leases the premises at 76 Notre-Dame Street from the appellant where it carries on business as an automobile dealer. On July 11, 2007, the Village d’Atholville, the cross-appellant, issued a building permit to the appellant which authorized renovations to, and the expansion of, the automobile sales showroom and parking lot located on the premises.

[4] The appellant carried out construction work, which included excavation of a large quantity of rock on the premises. The appellant also retained the services of a contractor to carry out rock crushing on the premises. The rock crushing operation and

the subsequent placement of crushed rock and gravel were part of the phased construction project, and were to take 6 to 10 days. Other work could not proceed until the rock crushing and placement of the crushed rock and gravel were completed.

[5] On July 18, 2007, a building inspector with the Restigouche District Planning Commission, forwarded correspondence to “Guy Cormier, care of 613586 N.B. Ltd./ Garage Central” wherein he advised that the cross-appellant had informed him of the presence of a rock crusher on the premises. The building inspector, as a preventive measure, informed the appellant that rock crushing operations are not permitted in that area. He also stated that if rock crushing commenced on the premises, a stop order would be issued.

[6] On July 19, 2007, the municipal council of the cross-appellant passed a resolution which reads in part: [TRANSLATION] “the Council agrees to proceed with an injunction and defray the legal costs that are necessary to prevent the rock crushing operations”. The appellant subsequently commenced rock crushing operations on the property.

[7] On July 20, 2007, the cross-appellant filed a Notice of Application, pursuant to Rules 16 and 38 of the *Rules of Court*, in which it sought, *inter alia*, an abridgement of the time within which it was required to provide notice of the application and an order in the terms set out below, permanently restraining the appellant from carrying out rock crushing operations on the premises:

[TRANSLATION]

c) That, pursuant to s. 94(2) of the *Community Planning Act*, R.S.N.B. 1973, c. C-12, the respondent and all its employees, agents and/or representatives be immediately and permanently prohibited to operate rock crushers on the parcels of land located at 76 Notre-Dame Street in Atholville, N.B., [...];

c) En vertu du paragraphe 94(2) de la *Loi sur l'urbanisme*, L.R.N.-B. 1973, c. C-12, l'intimée et tous ses employés, agents et/ou représentant soient défendus immédiatement et pour toujours d'opérer des concasseurs de roches sur les parcelles situées au 76 rue Notre Dame, Atholville, N.-B., [...];

[8] The appellant, who had received very short notice of the hearing, arrived unrepresented and requested an adjournment. The cross-appellant objected to the adjournment on two bases: (1) Rule 38.05, upon which it was relying, does not require notice; and (2) the breach of the zoning by-law would continue during the adjournment. The application judge interrupted the arguments of the cross-appellant's counsel and advised as follows:

[TRANSLATION]

**THE COURT:** There will be no ongoing violation. There will be an order to the effect that operations are not to continue — I will get back to the application. That is clear.

[...]

Therefore, all rock crushing operations are to cease until further notice. [...]

[9] During the exchange with the application judge, counsel for the cross-appellant did not request any interim order, nor did he consent to the adjournment. The matter was adjourned to July 26<sup>th</sup>, 2007, on the condition that the appellant not engage in any rock crushing during the adjournment. The application judge advised the appellant that a restraining order would be the cost of the adjournment. As a result of the July 20<sup>th</sup> order, construction came to a halt. On July 26<sup>th</sup>, a different judge heard the matter and dismissed the application. Rock crushing recommenced.

[10] The appellant says it and its sister company, Central Garage, have suffered damages as a result of the six-day delay in the construction schedule. As a result, on June 3, 2009, the appellant sought leave from a judge of the Court of Queen's Bench to claim damages based upon the implied undertaking found in Rule 40.04. In a judgment filed on July 29, 2010, the motion judge granted leave to the appellant to claim damages flowing from the interim restraining order issued on July 20, 2007, but refused Central Garage the same opportunity. That refusal forms the basis of the appeal.

[11] The appellant contends the trial judge erred when he refused Central Garage the opportunity to prove its damages under Rule 40.04. The cross-appellant posits

that the interim restraining order, even though referred to as “an interim injunction” by the application judge, is not an interlocutory injunction contemplated by Rule 40. It says the motion judge had no jurisdiction to permit the appellant or any other party to prove its damages on the strength of any implied undertaking. It says the procedure contemplated by s. 94(1) of the *Act* does not engage Rule 40.

### III. Issue

[12] As stated at the outset, the determinative issue on this appeal is whether the motion judge erred when he concluded that a temporary restraining order, imposed as part of the terms of an adjournment of a hearing under section 94(1) of the *Act*, constitutes an interlocutory injunction as contemplated by Rule 40.

### IV. Analysis

[13] Since Rules 40.01 and 40.04 are integral to the analysis which follows, both are set out immediately in their entirety:

#### **40.01 When Motion May be Made**

A request for an interlocutory injunction or mandatory order, or for an extension thereof, may be made

(a) before commencement of proceedings, by preliminary motion, and

(b) after commencement of proceedings, by motion, but

in the former case, the request may be granted only on terms providing for commencement of proceedings without delay.

[...]

#### **40.04 Undertaking**

Unless ordered otherwise, on the granting of an interlocutory injunction

#### **40.01 Présentation de la motion**

Toute demande d'injonction interlocutoire ou d'ordonnance mandatoire ou encoure pour leur prolongation peut être présentée

a) avant l'introduction de l'instance, sur motion préliminaire ou

b) après l'introduction de l'instance, sur motion,

mais dans le premier cas, la demande n'est accordée qu'à la condition que l'instance soit introduite sans délai.

[...]

#### **40.04 Engagement**

Lorsqu'une injonction interlocutoire ou qu'une ordonnance mandatoire est

or mandatory order, the plaintiff or applicant is deemed to have undertaken to abide by any order as to damages arising therefrom.

accordée, le demandeur ou le requérant est réputé, sauf ordonnance contraire, s'être engagé à se soumettre à toute ordonnance relative aux dommages pouvant en découler.

[14] There is some doubt whether municipalities in Canada can, in the absence of express statutory authority, enforce their by-laws by injunction without joining the Attorney General to the process (see Ian MacF. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2d ed. (Toronto: Thomas Reuters Canada Limited, 2009)). This lack of ready access to injunctive relief in the enforcement of by-laws necessitated the enactment of s. 94 of the *Act* and s. 70 of its predecessor, the *Community Planning Act*, S.N.B. 1960-1961, c. 6. The relevant portions of s. 94 read as follows:

**94(1)** Where a person other than a municipality or a rural community

**94(1)** Lorsqu'une personne autre qu'une municipalité ou communauté rurale

(a) contravenes or fails to comply with

a) contrevient ou néglige de se conformer

(i) any provision of this Act or a by-law or regulation hereunder,

(i) à une disposition de la présente loi ou d'un arrêté ou d'un règlement pris en application de celle-ci,

[...]

[...]

the municipality, rural community, Minister or a person designated for that purpose by the council, rural community council or Minister may make an application to The Court of Queen's Bench of New Brunswick or a judge of that court for any of the orders described in subsection (2) whether or not a penalty has been provided for or imposed under this Act for such contravention, failure or obstruction.

la municipalité, la communauté rurale, le Ministre ou une personne désignée à cet effet par le conseil, le conseil de la communauté rurale ou le Ministre, peut demander à la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick ou à un de ses juges de rendre l'une quelconque des ordonnances mentionnées au paragraphe (2), qu'une peine ait ou non été prévue ou imposée en application de la présente loi pour une telle contravention, négligence ou entrave.

**94(2)** In proceeding under this section, the judge may

**94(2)** Dans toute procédure intentée en application du présent article, le juge peut

(a) make an order restraining the continuance or repetition of the

a) rendre une ordonnance défendant la continuation ou la répétition de cette

contravention, failure or obstruction;

[...]

**94(3)** Proceedings under this section may be taken without joining the Attorney General.

**94(4)** The judge may act under this section at any time, notwithstanding it is vacation.

contravention, négligence ou entrave;

[...]

**94(3)** Toute action intentée en application du présent article peut l'être sans faire intervenir le procureur général.

**94(4)** Le juge peut agir en application du présent article en tout temps que les tribunaux siègent ou non.

[15] A municipal corporation is an artificial being, invisible, intangible and existing only in contemplation of the law. Being a mere creature of the law, it possesses only those properties which are conferred upon it by its Charter, enabling legislation or as delegated by the provincial legislature by other special or general enactments. All parties agree that for purposes of this appeal, the only operative legislative provisions are found in s. 94 of the *Act*. Under the modern rule of construction, courts must determine the meaning of legislation by considering language within context, with regards to its purpose and the consequences of proposed interpretations (see Ruth Sullivan, *The Construction of Statutes*, 5<sup>th</sup> ed. (Toronto: Butterworths, 2008)). Upon the plain reading of s. 94, there is no express statutory authority that empowers the cross-appellant to apply for injunctive relief under Rule 40 to enforce its by-laws.

[16] The issue then becomes whether a temporary restraining order under s. 94 constitutes an interlocutory injunction for purposes of Rule 40. The motion judge concluded it does. In reaching this conclusion, he observed that the application judge who issued the temporary restraining order “used the word ‘injunction’ no less than 11 times”. While the words “restraining order” would have been more consistent with the wording of the *Act*, the application judge was among good company in using the word “injunction”. In *Lordon and Chatham (Town) v. Pitman and Street* (1980), 33 N.B.R. (2d) 23, [1980] N.B.J. No. 305 (C.A.) (QL), Hughes, C.J.N.B., in pronouncing upon the same section of the *Act*, allowed the appeal and ordered that “an injunction will issue restraining” the respondents from doing certain things (at para. 14). The motion judge also found comfort in the fact the application judge had ordered the appellant was « défendu » from operating the rock crusher. He concluded that an order of prohibition is



tantamount to an injunction. With respect, I am of the view that a determination of whether a restraining order, issued under s. 94 of the *Act*, constitutes an injunction as contemplated by Rule 40 requires an assessment of the divergent purposes and characteristics of the two remedies. In this regard, I would make the following observations:

- First, as already indicated, s. 94 became necessary because injunctive relief to enforce by-laws was not readily available to municipal incorporations without the participation of the Attorney General;
- Second, s. 94 was designed to provide an expeditious remedy by way of application without the delays ordinarily incidental to actions in the Court of Queen's Bench. See *City of Fredericton v. Horizon Realty & Khoury* (1973), 6 N.B.R. (2d) 469, [1973] N.B.J. No. 73 (C.A.) (QL) at para. 10. Relief under Rule 40, on the other hand, is only available when originating processes are filed, or undertaken to be filed, and there is evidence that damages would not be a sufficient remedy;
- Third, injunctive relief as contemplated under Rule 40 is an equitable remedy. The relief available under s. 94 of the *Act* is clearly a legal remedy created by statute; and
- Fourth, in cases of interlocutory injunctions, courts are required to apply the three-part test set out in *RJR – MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311, [1994] S.C.J. No. 17 (QL), namely, whether there is a serious issue to be tried, whether there is irreparable damage and whether the balance of convenience favours the plaintiff. No such three-part test is necessary in the application of s. 94. The applicant need only prove a violation of its by-laws on a balance of probabilities.

I am of the view these distinctions militate in favour of allowing the cross-appeal.

[17] In addition to an assessment of the differing purposes and characteristics of restraining orders and interlocutory injunctions, I am of the view a contextual reading of the Rules supports the cross appellant's contention that the interim restraining order granted by the application judge in this case does not trigger an implied undertaking as to damages. On this analysis, I would make the following points:

- First, the filing of the Notice of Application by the cross-appellant constituted the commencement of proceedings. Rule 40.01(b) provides that a request for an interlocutory injunction may be made by "motion" after proceedings are commenced. By its very language, it would appear that Rule 40 does not apply to s. 94 proceedings under the *Act*, the former being instituted by Notice of Motion after the filing of an originating process or on an undertaking to file one, and the latter being instituted by Notice of Application; and
- Second, Rule 38.01 applies to proceedings commenced by Notice of Application. Rule 38.09 permits the application judge to adjourn the hearing with or without terms. The appellants requested the adjournment from the application judge who was originally scheduled to hear the matter on July 20, 2007. An absurdity would result if a respondent who requests an adjournment could, as a result of his or her success, penalize the applicant by automatically triggering Rule 40.04. If, on the plain meaning of the words of a statute, one interpretation could lead to an absurdity and the other avoid that absurdity, it follows that the latter will govern. To quote from Professor Sullivan's text, "avoiding absurdity is a reason to prefer one plausible meaning over another" (p. 305). This sort of consequential analysis is accepted practice in statutory interpretation and furthers the logical intention of the legislature, as an interrelated component of purposive analysis. As stated by Sullivan, "[w]hereas purposive analysis justifies the preference for interpretations that lead to good consequences, which are presumed to be intended, avoiding

absurdity justifies the rejection of interpretations that lead to bad consequences” (p. 317). In this case, the plain meaning of Rule 40.04 standing alone might lead one to conclude that the cross-appellant is bound by an implied undertaking. However, when Rule 40.04 is read within the context of Rules 40.01 and 38.09 it is obvious the legislator did not intend that applicants, in the circumstances of the cross-appellants, should face the risk of an implied undertaking as to damages.

[18] For these reasons, I would allow the cross-appeal. The appellant is not entitled to proceed to an assessment of damages without the filing of a Notice of Action and proving liability. Given this result, I consider it unnecessary to address the issue raised by the appellant. I would dismiss the appeal with costs of \$3,500.

LE JUGE BELL

I. Introduction

[1] Bien que plusieurs questions soient soulevées dans cet appel et dans cet appel reconventionnel, on peut trancher l'affaire en se posant une seule question assez simple : une ordonnance d'interdiction, imposée par un juge comme condition de l'ajournement d'une requête présentée en vertu du par. 94(1) de la *Loi sur l'urbanisme*, L.R.N.-B. 1973, ch. C-12, constitue-t-elle une injonction interlocutoire envisagée par la règle 40 des *Règles de procédure*? Si la réponse à cette question est oui, l'auteur de l'appel reconventionnel peut être tenu de payer des dommages-intérêts sans avoir eu l'occasion de se défendre sur la question de la responsabilité.

[2] Pour les motifs exposés ci-dessous, je suis d'avis que le par. 94(1) de la *Loi* et la règle 40 prévoient deux recours bien distincts. Il s'ensuit que l'ordonnance temporaire d'interdiction qui est en litige en l'espèce ne constitue pas une injonction interlocutoire envisagée par la règle 40, et il n'y a donc pas d'engagement implicite relatif aux dommages comme le prévoit la règle 40.04. Je rejeterais l'appel et j'accueillerais l'appel reconventionnel.

II. Les faits

[3] L'appelante est une société propriétaire d'un établissement sis au 76, rue Notre-Dame, dans le village d'Atholville. La famille Cormier est propriétaire de l'appelante et de sa société sœur, Central Garage Ltd. Central Garage loue de l'appelante l'établissement du 76, rue Notre-Dame, où elle exerce l'activité de concessionnaire d'automobiles. Le 11 juillet 2007, le Village d'Atholville, l'auteur de l'appel reconventionnel, a délivré à l'appelante un permis de construction autorisant la

rénovation et l'agrandissement de la salle d'exposition d'automobiles et du parc de stationnement établis sur les lieux.

[4] L'appelante a entrepris les travaux de construction, qui incluaient l'excavation d'une grande quantité de roches sur les lieux. Elle a également retenu les services d'un entrepreneur pour procéder au concassage des roches sur les lieux. Les activités de concassage de roches et le placement ultérieur des roches concassées et du gravier faisaient partie du projet de construction échelonné et devaient prendre de 6 à 10 jours. Les autres travaux ne pouvaient pas être entrepris tant que le concassage de roches et le placement des roches concassées et du gravier ne seraient pas terminés.

[5] Le 18 juillet 2007, un inspecteur des constructions de la Commission du district d'aménagement de Restigouche a envoyé une lettre à [TRADUCTION] « Guy Cormier, aux soins de 613586 N.B. Ltd. ou de Garage Central », dans laquelle il l'avisait que l'auteur de l'appel reconventionnel lui avait fait part de la présence d'un concasseur de roches sur les lieux. L'inspecteur des constructions, à titre de mesure préventive, a informé l'appelante que les activités de concassage de roches ne sont pas permises dans ce secteur. Il a aussi déclaré que si le concassage de roches était entrepris sur les lieux, une ordonnance d'arrêt des travaux serait délivrée.

[6] Le 19 juillet 2007, le conseil municipal de l'auteur de l'appel reconventionnel a adopté une résolution qui se lit en partie comme suit : [TRADUCTION] « Le conseil accepte d'avancer avec une injonction et de défrayer les frais légaux nécessaires afin d'empêcher l'opération concasseur de roches ». Par la suite, l'appelante a commencé ses activités de concassage de roches sur le terrain.

[7] Le 20 juillet 2007, l'auteur de l'appel reconventionnel a déposé, conformément aux règles 16 et 38 des *Règles de procédure*, un avis de requête où il demandait notamment l'abrégement du délai dans lequel l'avis de la requête devrait être signifié ainsi qu'une ordonnance interdisant de façon permanente à l'appelante d'exercer des activités de concassage de roches sur les lieux, libellée comme suit :

[TRANSLATION]

c) That, pursuant to s. 94(2) of the *Community Planning Act*, R.S.N.B. 1973, c. C-12, the respondent and all its employees, agents and/or representatives be immediately and permanently prohibited to operate rock crushers on the parcels of land located at 76 Notre-Dame Street in Atholville, N.B., [...];

c) En vertu du paragraphe 94(2) de la *Loi sur l'urbanisme*, L.R.N.-B. 1973, c. C-12, l'intimée et tous ses employés, agents et/ou représentant soient défendus immédiatement et pour toujours d'opérer des concasseurs de roches sur les parcelles situées au 76 rue Notre Dame, Atholville, N.-B., [...];

[8] L'appelante, qui n'avait reçu avis de l'audience que très peu de temps auparavant, a comparu sans être représentée et a demandé un ajournement. L'auteur de l'appel reconventionnel s'est opposé à l'ajournement pour deux motifs : 1) la règle 38.05 qu'il invoquait n'exige aucun préavis; 2) la violation de l'arrêté de zonage se poursuivrait pendant l'ajournement. Le juge saisi de la requête a interrompu l'argumentation de l'avocat de l'auteur de l'appel reconventionnel et a affirmé ce qui suit :

[TRADUCTION]

**LA COUR :** Il y aura pas de bris qui va continuer. Il va avoir une ordonnance que rien va se produire – je vais juste revenir à la requête. Ça c'est clair.

[...]

Alors, il y aura aucun activité de concassage qui va se faire de roche jusqu'à nouvelle ordonnance. [...]

[9] Au cours de la discussion avec le juge saisi de la requête, l'avocat de l'auteur de l'appel reconventionnel n'a pas demandé d'ordonnance provisoire et n'a pas consenti à l'ajournement. L'affaire a été reportée au 26 juillet 2007, la restriction suivante étant imposée : l'appelante ne doit entreprendre aucun concassage de roches pendant l'ajournement. Le juge saisi de la requête a informé l'appelante qu'une ordonnance d'interdiction serait la condition de l'ajournement. Par suite de l'ordonnance du 20 juillet, les travaux de construction ont cessé. Le 26 juillet, un autre juge a entendu l'affaire et a rejeté la requête; le concassage de roches a alors recommencé.

[10] L'appelante soutient qu'elle-même et sa société sœur, Central Garage, ont subi des dommages par suite du retard de six jours au calendrier des travaux de

construction. En conséquence, le 3 juin 2009, l'appelante a demandé à un juge de la Cour du Banc de la Reine l'autorisation de demander des dommages-intérêts en raison de l'engagement implicite prévu à la règle 40.04. Dans un jugement déposé le 29 juillet 2010, le juge saisi de la motion a accordé à l'appelante l'autorisation de demander des dommages-intérêts découlant de l'ordonnance provisoire d'interdiction rendue le 20 juillet 2007, mais il a refusé la même possibilité à Central Garage. C'est ce refus qui fait l'objet du présent appel.

[11] L'appelante soutient que le juge du procès a fait erreur lorsqu'il a refusé à Central Garage la possibilité d'établir le bien-fondé de ses dommages-intérêts en vertu de la règle 40.04. L'auteur de l'appel reconventionnel soutient que l'ordonnance provisoire d'interdiction, même si le juge saisi de la requête l'a qualifiée d'« injonction provisoire », n'est pas une injonction interlocutoire envisagée par la règle 40. Il affirme que le juge saisi de la motion n'avait pas compétence pour autoriser l'appelante ou toute partie à établir le bien-fondé de ses dommages-intérêts en s'appuyant sur un engagement implicite. Il affirme que la procédure envisagée au par. 94(1) de la *Loi* ne fait pas intervenir la règle 40.

### III. Question en litige

[12] Comme je l'ai indiqué au début, la question décisive pour le présent appel est celle de savoir si le juge saisi de la motion a fait erreur en concluant qu'une ordonnance temporaire d'interdiction, imposée en tant que modalité de l'ajournement d'une audience en application du par. 94(1) de la *Loi*, constitue une injonction interlocutoire envisagée à la règle 40.

### IV. Analyse

[13] Puisque les règles 40.01 et 40.04 sont au cœur de l'analyse qui suit, je reproduis immédiatement les deux en entier :

#### 40.01 When Motion May be Made

A request for an interlocutory injunction or mandatory order, or for an extension thereof, may be made

(a) before commencement of proceedings, by preliminary motion, and

(b) after commencement of proceedings, by motion, but

in the former case, the request may be granted only on terms providing for commencement of proceedings without delay.

[...]

#### 40.04 Undertaking

Unless ordered otherwise, on the granting of an interlocutory injunction or mandatory order, the plaintiff or applicant is deemed to have undertaken to abide by any order as to damages arising therefrom.

#### 40.01 Présentation de la motion

Toute demande d'injonction interlocutoire ou d'ordonnance mandatoire ou encore pour leur prolongation peut être présentée

a) avant l'introduction de l'instance, sur motion préliminaire ou

b) après l'introduction de l'instance, sur motion,

mais dans le premier cas, la demande n'est accordée qu'à la condition que l'instance soit introduite sans délai.

[...]

#### 40.04 Engagement

Lorsqu'une injonction interlocutoire ou qu'une ordonnance mandatoire est accordée, le demandeur ou le requérant est réputé, sauf ordonnance contraire, s'être engagé à se soumettre à toute ordonnance relative aux dommages pouvant en découler.

[14] Il existe des doutes quant à la question de savoir si les municipalités canadiennes, en l'absence d'un pouvoir exprès d'origine législative, peuvent appliquer leurs arrêtés sans faire intervenir le procureur général dans la procédure (voir Ian MacF. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2<sup>e</sup> éd. (Toronto : Thomas Reuters Canada Limited, 2009)). Cette incapacité d'obtenir facilement une mesure injonctive pour faire respecter les arrêtés a rendu nécessaire l'adoption de l'art. 94 de la *Loi* et de l'art. 70 de la loi antérieure, alors intitulée *Community Planning Act*, S.N.B. 1960-1961, ch. 6. Les extraits pertinents de l'art. 94 sont libellés comme suit :

**94(1)** Where a person other than a municipality or a rural community

(b) contravenes or fails to comply with

**94(1)** Lorsqu'une personne autre qu'une municipalité ou communauté rurale

b) contrevient ou néglige de se conformer



(i) any provision of this Act or a by-law or regulation hereunder,

(i) à une disposition de la présente loi ou d'un arrêté ou d'un règlement pris en application de celle-ci,

[...]

[...]

the municipality, rural community, Minister or a person designated for that purpose by the council, rural community council or Minister may make an application to The Court of Queen's Bench of New Brunswick or a judge of that court for any of the orders described in subsection (2) whether or not a penalty has been provided for or imposed under this Act for such contravention, failure or obstruction.

la municipalité, la communauté rurale, le Ministre ou une personne désignée à cet effet par le conseil, le conseil de la communauté rurale ou le Ministre, peut demander à la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick ou à un de ses juges de rendre l'une quelconque des ordonnances mentionnées au paragraphe (2), qu'une peine ait ou non été prévue ou imposée en application de la présente loi pour une telle contravention, négligence ou entrave.

**94(2)** In proceeding under this section, the judge may

**94(2)** Dans toute procédure intentée en application du présent article, le juge peut

(b) make an order restraining the continuance or repetition of the contravention, failure or obstruction;

b) rendre une ordonnance défendant la continuation ou la répétition de cette contravention, négligence ou entrave;

[...]

[...]

**94(3)** Proceedings under this section may be taken without joining the Attorney General.

**94(3)** Toute action intentée en application du présent article peut l'être sans faire intervenir le procureur général.

**94(4)** The judge may act under this section at any time, notwithstanding it is vacation.

**94(4)** Le juge peut agir en application du présent article en tout temps que les tribunaux siègent ou non.

[15]

Une corporation municipale est une entité artificielle, invisible, intangible, qui n'existe qu'aux yeux du droit. Étant simplement une créature de droit, elle possède seulement les biens qui lui sont conférés par sa charte, sa loi habilitante ou la délégation reçue du corps législatif provincial par voie d'autres textes législatifs particuliers ou généraux. Toutes les parties conviennent qu'aux fins du présent appel, les seules dispositions législatives valides se trouvent à l'art. 94 de la *Loi*. Suivant la règle moderne d'interprétation, les tribunaux doivent déterminer le sens d'un texte de loi en examinant le libellé dans son contexte et en tenant compte de son objet et des conséquences des interprétations proposées (voir Ruth Sullivan, *The Construction of*

*Statutes*, 5<sup>e</sup> éd. (Toronto : Butterworths, 2008)). Une simple lecture de l'art. 94 ne révèle aucun pouvoir exprès d'origine législative qui permettrait à l'auteur de l'appel reconventionnel de demander une mesure injonctive en vertu de la règle 40 afin de faire appliquer ses arrêtés.

[16] La question qui se pose alors est celle de savoir si une ordonnance temporaire d'interdiction, rendue en vertu de l'art. 94, constitue une injonction interlocutoire aux fins de la règle 40. Le juge saisi de la motion a conclu que c'était le cas. En tirant cette conclusion, il a fait remarquer que le juge saisi de la requête, qui a rendu cette ordonnance temporaire d'interdiction, [TRADUCTION] « a utilisé le mot “injonction” au moins 11 fois ». Même si les mots « ordonnance d'interdiction » auraient été plus en harmonie avec le libellé de la *Loi*, le juge saisi de la requête avait de bons appuis lorsqu'il a utilisé le mot « injonction ». Dans l'arrêt *Lordon and Chatham (Town) c. Pitman and Street* (1980), 33 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 23, [1980] A.N.-B. n<sup>o</sup> 305 (C.A.) (QL), le juge en chef Hughes, en statuant sur le même article de la *Loi*, a accueilli l'appel et a ordonné (au par. 14) qu'[TRADUCTION] « une injonction sera rendue pour interdire » aux intimés de faire certaines choses. Le juge saisi de la motion a également été encouragé par le fait que le juge saisi de la requête avait déclaré qu'il était « défendu » à l'appelante de faire fonctionner le concasseur de roches. Il a conclu qu'une ordonnance d'interdiction équivaut à une injonction. Avec égards, je suis d'avis que pour déterminer si une ordonnance d'interdiction, rendue en vertu de l'art. 94 de la *Loi*, constitue une injonction envisagée par la règle 40, il faut évaluer les caractéristiques et les objets divergents des deux recours. À ce sujet, je ferais les observations suivantes :

- Tout d'abord, comme je l'ai déjà indiqué, l'art. 94 s'est avéré nécessaire parce que les mesures injonctives visant à faire respecter les arrêtés n'étaient pas faciles à obtenir pour les corporations municipales sans la participation du procureur général.
- Deuxièmement, l'art. 94 a été conçu pour offrir un recours rapide par voie de demande, sans les délais qu'entraînent habituellement les actions

à la Cour du Banc de la Reine. Voir *City of Fredericton c. Horizon Realty & Khoury* (1973), 6 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 469, [1973] A.N.-B. n<sup>o</sup> 73 (C.A.) (QL), au par. 10. Le recours prévu à la règle 40, par contre, ne peut être obtenu que lorsque des actes introductifs d'instance sont déposés, ou lorsqu'il y a eu engagement à les déposer, et que des preuves indiquent que des dommages-intérêts seraient un recours insuffisant.

- Troisièmement, la mesure injonctive envisagée par la règle 40 est un recours en equity. Il est clair que le recours offert par l'art. 94 de la *Loi* est un recours de common law créé par un texte de loi.
- Quatrièmement, dans les affaires d'injonctions interlocutoires, les tribunaux sont tenus d'appliquer le critère à trois volets formulé comme suit dans l'arrêt *RJR – MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, [1994] A.C.S. n<sup>o</sup> 17 (QL) : y a-t-il une question sérieuse à juger, y a-t-il préjudice irréparable, et la prépondérance des inconvénients est-elle en faveur du demandeur? Un tel critère à trois volets n'est pas nécessaire pour l'application de l'art. 94. Il suffit que le demandeur prouve par prépondérance des probabilités qu'il y a eu violation de ses arrêtés.

Je suis d'avis que ces distinctions jouent en faveur de l'accueil de l'appel reconventionnel.

[17] En plus d'une évaluation des caractéristiques et des objets différents des ordonnances d'interdiction et des injonctions interlocutoires, je suis d'avis qu'une lecture contextuelle des *Règles* appuie l'assertion de l'auteur de l'appel reconventionnel selon laquelle l'ordonnance provisoire d'interdiction accordée par le juge saisi de la requête en l'espèce ne fait pas naître un engagement implicite relatif aux dommages. Au sujet de cette analyse, je soulignerais les points suivants :

- Premièrement, le dépôt de l'avis de requête par l'auteur de l'appel reconventionnel a constitué l'introduction de l'instance. La règle 40.01b) prévoit qu'une demande d'injonction interlocutoire peut être faite sur « motion » après l'introduction de l'instance. Il semble ressortir de son libellé même que la règle 40 ne s'applique pas aux instances régies par l'art. 94 de la *Loi*, l'instance étant introduite, dans le premier cas, par voie d'avis de motion après le dépôt d'un acte d'introductif d'instance ou après un engagement à déposer un tel acte, ou, dans le deuxième cas, par voie d'avis de requête.
- Deuxièmement, la règle 38.01 s'applique aux instances introduites par voie d'avis de requête. La règle 38.09 permet au juge saisi de la requête d'ajourner l'audience avec ou sans conditions. Les appelantes ont demandé l'ajournement au juge saisi de la requête, qui était d'abord censé entendre l'affaire le 20 juillet 2007. Une absurdité s'ensuivrait si l'intimé qui demande un ajournement, du fait qu'il a réussi à l'obtenir, pouvait pénaliser le requérant en déclenchant automatiquement l'application de la règle 40.04. Si, à partir du sens courant du texte d'une loi, une interprétation peut entraîner une absurdité et l'autre évite cette absurdité, il s'ensuit que cette dernière l'emporte. Pour citer l'ouvrage de la professeure Sullivan, [TRADUCTION] « le fait d'éviter une absurdité est une raison de préférer un sens plausible à un autre » (p. 305). Ce genre d'analyse par déduction nécessaire est une pratique reconnue en interprétation législative et aide à réaliser l'intention logique du législateur en tant qu'élément coordonné à l'analyse fondée sur l'objet visé. Comme l'a dit M<sup>me</sup> Sullivan, [TRADUCTION] « [t]andis que l'analyse fondée sur l'objet visé justifie la préférence pour les interprétations qui produisent de bonnes conséquences, lesquelles sont présumées être visées, le fait d'éviter une absurdité justifie le rejet d'interprétations qui entraînent de mauvaises conséquences » (p. 317). En l'espèce, le sens courant de la règle 40.04 prise isolément pourrait nous amener à conclure que l'auteur

de l'appel reconventionnel est lié par un engagement implicite. Toutefois, lorsqu'on lit la règle 40.04 dans le contexte des règles 40.01 et 38.09, il est évident que le législateur n'avait pas l'intention d'exposer les requérants qui sont dans la situation de l'auteur de l'appel reconventionnel au risque d'être responsable d'un engagement implicite relatif aux dommages.

[18] Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel reconventionnel. L'appelante n'a pas le droit de procéder à l'évaluation des dommages sans avoir déposé un avis de poursuite et sans avoir prouvé la responsabilité. Étant donné l'issue de l'affaire, j'estime qu'il n'est pas nécessaire d'aborder la question soulevée par l'appelante. Je rejetterais l'appel avec dépens de 3 500 \$.