

COURT OF APPEAL OF  
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU  
NOUVEAU-BRUNSWICK

88-14-CA

MARIO CHARLEBOIS

APPELLANT

- and -

TOWN OF RIVERVIEW

RESPONDENT

- and -

ATTORNEY GENERAL OF NEW  
BRUNSWICK

RESPONDENT

Charlebois v. Town of Riverview and Attorney  
General of New Brunswick, 2015 NBCA 45

CORAM:

The Honourable Chief Justice Drapeau  
The Honourable Justice Larlee  
The Honourable Justice Quigg

Appeal from a decision of the Court of Queen's  
Bench:  
July 16, 2014

History of Case:

Decision under appeal:  
2014 NBQB 154

Preliminary or incidental proceedings:

Court of Appeal:  
[2015] N.B.J. No. 66  
[2014] N.B.J. No. 288  
[2014] N.B.J. No. 29

Appeal heard and judgment rendered:  
May 26, 2015

Reasons delivered:  
July 16, 2015

MARIO CHARLEBOIS

APPELANT

- et -

TOWN OF RIVERVIEW

INTIMÉE

- et -

PROCUREUR GÉNÉRAL DU NOUVEAU  
BRUNSWICK

INTIMÉ

Charlebois c. Town of Riverview et Procureur  
Général du Nouveau-Brunswick, 2015 NBCA 45

CORAM :

l'honorable juge en chef Drapeau  
l'honorable juge Larlee  
l'honorable juge Quigg

Appel d'une décision de la Cour du Banc de la  
Reine :  
le 16 juillet 2014

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :  
2014 NBBR 154

Procédures préliminaires ou accessoires :

Cour d'appel :  
[2015] A.N.-B. n° 66  
[2014] A.N.-B. n° 288  
[2014] A.N.-B. n° 29

Appel entendu et jugement rendu :  
le 26 mai 2015

Motifs déposés :  
le 16 juillet 2015

Reasons for judgment by:  
The Honourable Chief Justice Drapeau

Motifs de jugement :  
l'honorable juge en chef Drapeau

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

Souscrivent aux motifs :  
l'honorable juge Larlee  
l'honorable juge Quigg

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

Mario Charlebois appeared in person

Mario Charlebois a comparu en personne

For the respondent Town of Riverview:  
Benoit Arsenault

Pour l'intimée Town of Riverview :  
Benoit Arsenault

For the respondent Attorney General of New  
Brunswick:  
André Richard, Q.C.

Pour l'intimé Procureur Général du Nouveau-  
Brunswick :  
André Richard c.r.

THE COURT

LA COUR

The appeal is dismissed, with costs.

L'appel est rejeté avec dépens.

## Motifs du jugement de la Cour rendus par

### DRAPEAU, J.C.N.-B.

#### I. Introduction

- [1] Il s'agit d'un appel, avec permission, d'une décision interlocutoire datée du 16 juillet 2014 qui rejette une motion présentée par l'appelant dans le cadre d'une requête par la Town of Riverview pour la délivrance d'une ordonnance le contraignant à cesser certains travaux d'aménagement d'un immeuble. Riverview prétend que ces travaux ont été entrepris sans les permis requis par ses arrêtés de zonage et de construction.
- [2] L'appelant entendait contester la requête en invoquant des motifs fondés sur sa compréhension des obligations linguistiques de Riverview aux termes de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques*, L.R.N.-B. 2011, ch. 198. Toutefois, dans une décision datée du 13 janvier 2014, une juge de la Cour du Banc de la Reine (« la juge ») a radié de l'avis de motion modifié de l'appelant sa demande en vue de l'obtention d'une déclaration « à l'effet qu'en ce qui concerne toutes les municipalités, que la *Loi sur les langues officielles* porte atteinte à la *Charte* et la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques*. » Le juge Richard a rejeté la demande de l'appelant en autorisation d'appel de cette décision.
- [3] Dans une procédure subséquente devant la juge, l'appelant a voulu invoquer à nouveau la *Charte* à l'appui de sa prétention que, nonobstant l'exception prévue au par. 35(1) de la *Loi sur les langues officielles*, L.N.-B. 2002, ch. O-0.5, toutes les municipalités du Nouveau-Brunswick sont tenues d'adopter et de publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles et que les arrêtés adoptés et publiés dans une seule langue officielle, comme ceux de Riverview, étaient invalides. La juge lui a rappelé que, compte tenu de sa décision du 13 janvier 2014, elle n'était pas saisie de cette question.

Elle a enchaîné en déclarant que Riverview « n'a pas à produire ses arrêtés de zonage et de construction dans les deux langues officielles en application du par. 35(1) de la *Loi sur les langues officielles* ». En définitive, la motion de l'appelant a été rejetée.

[4] Le juge Bell a accordé la permission de faire appel de ce rejet. Il a toutefois limité les débats à la demande de l'appelant pour une déclaration que les arrêtés de zonage et de construction de Riverview sont invalides « et/ou » que Riverview adopte et publie ces arrêtés dans les deux langues officielles dans les trente jours du jugement déclaratoire.

[5] Après avoir entendu l'appelant, nous avons rejeté l'appel, séance tenante, avec motifs à suivre. Les voici.

## II. Le Contexte

[6] L'appelant est assujéti depuis le 14 juillet 2010 à une ordonnance en vertu de la règle 76.1 des *Règles de procédure* (« Instances vexatoires »). Cette ordonnance lui interdit la continuation d'une instance ou l'introduction d'autres instances sans l'autorisation d'un juge de la Cour du Banc de la Reine.

[7] Le 13 mai 2013, Riverview adopte une résolution autorisant une procédure ciblant le défaut de l'appelant de se procurer les permis que requièrent ses arrêtés de construction et de zonage pour les travaux à un immeuble situé au 101 Chemin Hillsborough. Le 12 juillet 2013, Riverview présente une requête (Formule 16D des *Règles de procédure*) visant la délivrance d'une ordonnance enjoignant à l'appelant de cesser les travaux en question.

[8] Par la suite, l'appelant sollicite, par voie d'avis de motion modifié daté du 24 octobre 2013, diverses mesures réparatoires. Il demande notamment une ordonnance le libérant des contraintes associées à sa qualité de « plaideur vexatoire » et une ordonnance déclarant « qu'en ce qui concerne toutes les municipalités, [...] la *Loi sur les*

*langues officielles* porte atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques* ».

[9] L'article 35 est une des dispositions de la *Loi sur les langues officielles* dont la validité est contestée dans l'avis de motion modifié. Cette disposition prévoit une exception à l'obligation des municipalités d'adopter et de publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles. Elle se lit comme suit :

**35(1)** A municipality whose official language minority population represents at least 20% of its total population is required to adopt and publish its by-laws in both official languages.

**35(1)** Une municipalité dont la population de langue officielle minoritaire atteint au moins 20 % de la population totale est tenue d'adopter et de publier ses arrêtés dans les deux langues officielles.

**35(2)** A city is required to adopt and publish its by-laws in both official languages irrespective of the percentage required under subsection (1).

**35(2)** Les cités sont également tenues d'adopter et de publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles sans égard au pourcentage prévu au paragraphe (1).

**35(3)** A municipality or city to which subsection (1) or (2) applies that adopts a new by-law or amends an existing by-law after December 31, 2002, shall do so in both official languages.

**35(3)** Tout nouvel arrêté ou toute modification à un arrêté existant, adopté après le 31 décembre 2002 par une municipalité ou une cité auxquelles les paragraphes (1) et (2) s'appliquent, doit être adopté et publié dans les deux langues officielles.

**35(4)** Except in the case of a by-law referred to in subsection (3), a municipality or city to which subsection (1) or (2) applies, other than Moncton, shall adopt and publish its by-laws in both official languages on or before December 31, 2005.

**35(4)** Sauf en ce qui concerne un arrêté visé au paragraphe (3), les municipalités et les cités auxquelles s'appliquent les paragraphes (1) et (2), autre que Moncton, doivent adopter et publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles au plus tard le 31 décembre 2005.

**35(5)** Subsection (3) applies, with the necessary modifications, to the minutes of council proceedings.

**35(5)** Le paragraphe (3) s'applique, avec les modifications nécessaires, aux procès-verbaux des séances du conseil municipal;

A. *La première décision de la juge de la Cour du Banc de la Reine*

[10] Le 13 janvier 2014, la juge rend une décision dont l'objectif, à l'évidence, est de permettre à l'appelant de s'opposer à la requête sur le fond sans pour autant ouvrir la voie à des contestations constitutionnelles ou « quasi-constitutionnelles » (voir *Town of Riverview c. Charlebois et al.*, 2014 NBBR 011). En effet, la juge détermine que certaines mesures réparatoires sollicitées par l'appelant dans son avis de motion modifié ne sont pas reliées à la requête de Riverview et elle les radie. Il s'agit notamment de la mesure réparatoire suivante :

8. Que la Cour fasse une déclaration à l'effet qu'en ce qui concerne toutes les municipalités, que la *Loi sur les langues officielles* porte atteinte à la *Charte Canadienne des Droits et Libertés* et la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques*. [par. 25]

Il importe de souligner que la décision radie la demande pour une déclaration d'invalidité de la *Loi sur les langues officielles* fondée sur la *Charte* et la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques*.

[11] Par la suite, le juge Richard déboute l'appelant de sa demande en autorisation d'appel de cette décision : *Moncton (City) c. Charlebois*, [2014] A.N.-B. n° 28 (C.A.) (QL).

[12] Compte tenu des dispositions de la règle 62 (« Appels en matière civile devant la cour d'appel ») et du cadre juridictionnel que prévoient les *Règles de procédure*, il coule de source que le présent appel ne peut porter sur la décision du 13 janvier 2014, la demande en autorisation d'appel de celle-ci ayant été rejetée. Je reviendrai brièvement sur cette question.

B. *La seconde décision, soit la décision frappée d'appel*

[13] L'appel cible un seul et unique volet d'une décision subséquente de la juge (voir *Town of Riverview c. Charlebois*, 2014 NBBR 154, 421 R. N.-B. (2<sup>e</sup>) 292). Cette décision datée du 16 juillet 2014 dispose de la motion de l'appelant pour une ordonnance déclarant :

1. [invalide et inopérante la] formule 16D des *Règles de procédure* du Nouveau-Brunswick [...];
2. [invalide] la résolution de la Town of Riverview faite en date du 13 mai 2013 concernant la propriété [...];

[...]

4. [invalide] toute ordonnance émise par Andrew Newell [« Inspection-Enforcement Officer »] concernant la propriété située à 101 Hillsborough Road ayant le NIP 00648824 [...];
5. [invalides] le Building By-law R300-10-1 et le Zoning By-law 300-5 de la Town of Riverview [...] et/ou que la Town of Riverview adopte et fasse la lecture [de ces arrêtés] dans les deux langues officielles dans les 30 jours de l'ordonnance. [par. 4]

[14] Dans la décision du 16 juillet 2014, la juge rappelle qu'elle n'est pas saisie de la question de la constitutionnalité de l'art. 35 ou de toute autre disposition de la *Loi sur les langues officielles* :

Le 13 janvier 2014, j'ai rendu une décision par laquelle ont été radiés plusieurs paragraphes de l'avis de motion modifié de M. Charlebois pour le motif qu'ils ne se rapportaient pas à l'action principale, en l'occurrence la requête de la Ville de Riverview. Les paragraphes et les demandes de mesures réparatoires radiés de l'avis de motion modifié sont les suivants :

[VERSION ORIGINALE]

3. Que la résolution en date du 27 août 2007 de la Town of Riverview nommant Andrew Newell au poste exclusif « Inspection-Enforcement Officer » soit déclarée invalide.

6. Que la Town of Riverview soit ordonné de communiquer tous ses services dans la langue officielle choisie par l'intimé et/ou le public de façon égale à la communauté francophone et la communauté anglophone dans une période de 200 jours suivant la date de cette ordonnance et de communiquer un compte rendu à cette Cour tous les 30 jours suivant cette ordonnance.

7. Que le paragraphe 14(1) de la *Loi sur la police* soit déclaré invalide et inopérant.

8. Que la Cour fasse une déclaration à l'effet qu'en ce qui concerne toutes les municipalités, que la *Loi sur les langues officielles* porte atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques*.

9. Que Mario Charlebois n'est plus assujettie à la règle 76.1 des règles de procédures.

10. Que l'avis de requête de la Town of Riverview soit rejeté avec dépens.

Je crois savoir que M. Charlebois a demandé l'autorisation d'appeler de ma décision du 13 janvier 2014 et que la Cour d'appel a rejeté sa demande le 18 février 2014. Si je donne cet historique de la procédure, c'est qu'il importe de souligner ce sur quoi la Cour ne statuera pas ici. Comme le montrera nettement l'analyse, M. Charlebois espère en réalité obtenir, par le biais de sa motion préliminaire, qu'il soit déclaré que [l'art.] 35 de la *Loi sur les langues officielles*, L.N.-B. 2002, ch. O-0.5, [viole] les par. 16(2) et 18(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour n'est pas saisie de cette question. L'unique paragraphe de la motion modifiée qui sollicitait de la Cour une ordonnance prononcée en application de la *Charte* a été radié par la décision du 13 janvier 2014.



[...]

La présente motion de M. Charlebois vise à obtenir une déclaration qui répondrait à la question demeurée irrésolue après *Charlebois c. Moncton* et *Charlebois c. Saint John (Ville)*. À mesure que progressait son argumentation, il est devenu manifeste que M. Charlebois cherchait en réalité à obtenir de la Cour, en l'espèce, une décision qui déterminerait si [l'art.] 35 de la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick [viole] la *Charte canadienne des droits et libertés*. Quoique M. Charlebois ait évoqué une question intéressante, sa solution devra attendre. Notre Cour n'en est pas saisie aujourd'hui. [par. 5-6 et 16]

[J'ai souligné.]

[15] La juge rejette la motion de l'appelant après avoir formulé les conclusions suivantes :

- a) L'emploi fait de la formule 16D par la Ville de Riverview pour déposer l'avis de requête, en l'instance, était approprié. Il est valide de recourir à la formule 16D pour le dépôt de cet acte introductif d'instance.
- b) Aucun motif ne fonde à déclarer invalide la résolution adoptée par la Ville de Riverview le 13 mai 2013.
- c) Aucun motif ne fonde à conclure à l'invalidité des ordonnances d'Andrew Newell.
- d) La Ville de Riverview n'a pas à produire ses arrêtés de zonage et de construction dans les deux langues officielles en application du par. 35(1) de la *Loi sur les langues officielles*. [par. 37]

C. *La permission de faire appel*

[16] Le juge Bell accueille la demande de l'appelant en autorisation d'appel du rejet de sa motion aux termes de la décision du 16 juillet 2014: *Riverview (Town) c. Charlebois*, [2014] A.N.-B. n° 288 (C.A.) (QL). Toutefois, il prend la peine de préciser avec soin le contexte avant de limiter la permission de faire appel à une seule question :

8. Après que la Ville de Riverview eut entamé une poursuite en justice contre M. Charlebois pour défaut de se conformer à un arrêté municipal adopté uniquement en anglais, M. Charlebois a répondu à cette poursuite en présentant une motion dans laquelle il sollicitait plusieurs mesures réparatoires. Par suite d'une motion présentée à la Cour du Banc de la Reine (*Riverview (Town) c. Charlebois*, 2014 NBBR 154, 421 R.N.-B. (2e) 292) et du rejet d'une demande d'autorisation d'interjeter appel (*Charlebois c. Riverview (Town)*, [2014] A.N.-B. no 28 (C.A.) (QL)), les mesures réparatoires sollicitées ont été limitées aux suivantes :

- 1) Que [la] formule 16D des *Règles de procédure* du Nouveau-Brunswick soit déclaré[e] invalide et inopérant[e] afin d'être utilisé[e] par la Town of Riverview;
- 2) Que la résolution de la Town of Riverview faite en date du 13 mai 2013 concernant la propriété soit déclarée invalide;
- 4) Que toute ordonnance émise par Andrew Newell concernant la propriété située à 101 Hillsborough Road ayant le NIP 00648824 soit déclaré[e] invalide;
- 5) Que l'arrêté *Building By-law R300-10-1* et le *Zoning By-law 300-5* de la Town of Riverview soient déclarés invalides et/ou que la Town of Riverview adopte et fasse la lecture du *Building By-law R300-10-1* et du *Zoning By-law 300-5* dans les deux langues officielles dans les 30 jours de l'ordonnance.

9. Dans les motifs à discuter et les renvois aux dispositions législatives dans la formule 37A, M. Charlebois affirme, entre autres, que :

La Town of Riverview est une institution en vertu du paragraphe 20(2) de la *Charte [c]anadienne des droits et libertés* et que celle-ci est assujettie aux dispositions 16(2), 16.1(1), 16.1(2), 18(2), 19(2), et 24(1) de la *Charte* [...] [Souligné dans l'original.]

Nonobstant la jurisprudence claire à l'effet que les municipalités sont des institutions des provinces en vertu de la *Charte*, nos législateurs ont choisi de

légiférer de façon contraire à l'article 16.1(2) de la Charte [...] [Souligné dans l'original.]

La Town of Riverview justifie son manque de respect envers les dispositions contenues dans la *Charte* en s'appuyant sur le contenu de la *Loi sur les langues officielles* qui exempte la Town of Riverview de communiquer ses services dans les deux langues officielles et limite les services offerts par les municipalités dans les deux langues officielles.

Les lois de la Province permettent à la Town of Riverview de porter atteinte aux dispositions retrouvées aux paragraphes 16(1), 16(2), 16(3), 16.1(1), (2), 18(2), 19(2) et 20(2) de la *Charte [c]anadienne des droits et libertés* de la *Loi [c]onstitutionnelle de 1982* et la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques*. Par conséquent[,] M. Charlebois exige en vertu du paragraphe 24(1) de la *Charte* d'obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances et demande à la Cour de lui accorder les ordonnances demandées parce que nos législateurs ont démontré qu'ils n'assurent pas que leurs institutions prennent les mesures nécessaires pour assurer l'égalité due aux deux communautés linguistiques depuis longtemps.

10. Dans son avis envoyé aux procureurs généraux du Nouveau-Brunswick et du Canada en vertu de la *Loi sur l'organisation judiciaire*, L.R.N.-B. 1973, ch. J-2, M. Charlebois dit, entre autres :

1) Que le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les langues officielles* soit déclaré invalide et inopérant parce que celui-ci viole les paragraphes 16(2), 16.1(1), 16.1(2), 18(2) et 19(2) de la *Charte [c]anadienne des droits et libertés* et à [sic] la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick*. M. Charlebois soutient que le paragraphe 35(1) ne reconnaît pas la Town of Riverview comme [une] institutio[n] dans la *Loi sur les langues officielles*.

2) Que les arrêtés municipaux et résolutions de la Town of Riverview soient déclarés invalides et inopérants parce que

ceux-ci violent les paragraphes 16(2), 16.1(1), 16.1(2), 18(2) et 19(2) de la *Charte [c]anadienne des droits et libertés* et la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick*.

11. Les quatre demandes énoncées au paragraphe 8 qui n'avaient pas été radiées ont toutefois été rejetées par la juge de première instance. J'accorde l'autorisation d'interjeter appel du rejet de la demande suivante :

Que l'arrêté *Building By-law R300-10-1* et le *Zoning By-law 300-5* de la Town of Riverview soient déclarés invalides et/ou que la Town of Riverview adopte et fasse la lecture du *Building By-law R300-10-1* et du *Zoning By-law 300-5* dans les deux langues officielles dans les 30 jours de l'ordonnance. [J'ai souligné]

12. Je refuse d'accorder l'autorisation d'interjeter appel de la décision de la juge de première instance de rejeter les trois autres demandes de M. Charlebois, c'est-à-dire les demandes numéros 1, 2, et 4.

### III. Analyse et Décision

[17] D'entrée de jeu, il convient de rappeler certains principes élémentaires portant sur l'exercice du pouvoir judiciaire en lien avec une demande en autorisation d'appel. Premièrement, la décision d'un juge de rejeter une demande en autorisation d'appel ne peut être écartée par un autre juge ou même la Cour d'appel (voir la règle 62.20.3). Deuxièmement, les observations et les conclusions formulées par le juge qui accorde la permission ne lient aucunement ses collègues ou la formation chargée de statuer sur l'appel. Il en est ainsi pour toutes les observations et conclusions faites par le juge saisi de la demande en autorisation, quel que soit le sujet, y compris le bien-fondé de l'appel. Troisièmement, le juge saisi de la demande en autorisation d'appel ne peut créer un droit d'appel qui n'existe pas. Autrement dit, la permission de faire appel ne peut être accordée en ce qui concerne une décision qui n'est pas appelable. Enfin, la décision d'accorder la permission ne saurait restreindre les pouvoirs de la formation chargée de trancher l'appel : *Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53, [2014] 2

R.C.S 633, au par. 122; et *Tamil Co-operative Homes Inc. c. Arulappah*, [2000] O.J. No. 3372 (C.A.) (QL), au par. 32.

[18] Le juge Bell était saisi de la demande en autorisation d'appel de la seconde décision de la juge, soit celle du 16 juillet 2014. Il n'avait tout simplement pas la compétence voulue : 1) pour écarter la décision de son collègue, le juge Richard, de refuser la permission de faire appel de la première décision de la juge, soit celle du 13 janvier 2014; ou 2) pour infirmer cette dernière décision. On se rappellera que celle-ci a radié la demande de l'appelant pour la mesure réparatoire suivante :

8. Que la Cour fasse une déclaration à l'effet qu'en ce qui concerne toutes les municipalités, que la *Loi sur les langues officielles* porte atteinte à la *Charte Canadienne des Droits et Libertés* et la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques*.

Dans le texte qui suit, les expressions « motif non-constitutionnel » et « moyen non-constitutionnel » désignent un motif ou un moyen, selon le cas, autre que ceux qui pourraient se fonder sur les dispositions de la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques*.

[19] Dans les motifs qu'elle a formulés à l'appui de sa décision du 16 juillet 2014, soit la décision frappée d'appel, la juge a expliqué, en termes on ne peut plus clairs, qu'elle n'était pas saisie de la question de la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur les langues officielles* étant donné que « l'unique paragraphe de la motion modifié qui sollicitait de la Cour une ordonnance prononcée en application de la *Charte* a été radiée par la décision du 13 janvier 2014 » (par. 6). Il en est de même pour toute demande d'invalidité fondée sur la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques*. Dans la décision frappée d'appel, la juge n'a donc tranché que des questions qui demeuraient en litige, notamment la question de la validité des arrêtés de zonage et de construction de Riverview et la question de ses obligations aux termes de la *Loi sur les langues officielles* en ce qui concerne leur adoption et publication, sans

impliquer la *Charte* ou la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques*.

[20] Cela étant, force est de constater que le présent appel ne met pas en cause la validité du par. 35(1) ou de toute autre disposition de la *Loi sur les langues officielles*. Il s'ensuit que les seules questions pertinentes à ce stade-ci de la procédure sont les suivantes : (1) existe-t-il des motifs non-constitutionnels pour invalider les arrêtés de zonage et de construction de Riverview et/ou pour l'obliger à adopter et à publier ces arrêtés dans les deux langues officielles?; et (2) le cas échéant, quels sont ces motifs et ont-ils été soulevés en première instance et en appel conformément aux *Règles de procédure*? Il suffit de répondre à la seconde question pour disposer de l'appel.

[21] Comme la Cour l'a indiqué dans l'affaire *Smith c. Nouveau-Brunswick (Commission des droits de la personne)* (1999), 217 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 336, [1999] A.N.-B. n<sup>o</sup> 392 (C.A.) (QL), au par. 19, autorisation d'appel refusée [1999] C.S.C.R. n<sup>o</sup> 543 (QL), l'expérience nous enseigne « que le respect tant du cadre juridictionnel des *Règles de procédure* que de ses préceptes en matière de procédure sert l'intérêt supérieur de la justice ». Le respect des *Règles de procédure* occasionne une clarification utile des questions en litige et il en résulte invariablement « des décisions centrées et éclairées qui se traduisent en fin de compte par une meilleure justice pour tous ». Bien entendu, les parties n'ont nullement le droit de décider unilatéralement de faire fi des *Règles de procédure* : *Tower c. Foulkes*, 2015 NBCA 29, [2015] A.N.-B. n<sup>o</sup> 104 (QL), au par. 55. Corrélativement, voir la règle 2.01 (« Dispense de la cour »); *Tibbetts c. Newman*, 2005 NBCA 37, 283 R.N.-B (2<sup>e</sup>) 63, au par. 12, sous la plume du juge Ryan; *La succession de Caroline J. Higgins c. Arseneau*, 2014 NBCA 65, 425 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 109, au par. 41; et *Trifidus Inc. c. Samgo Innovations Inc. et autres*, 2011 NBCA 59, 375 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 161, la juge Quigg au nom de la Cour.

[22] L'avis de motion modifié ne fait aucunement état de motifs non-constitutionnels susceptibles de justifier les mesures réparatoires pour lesquelles la permission de faire appel a été accordée. Si de tels motifs existent, la règle 37.03b) des

*Règles de procédure* contraignait l'appelant à les indiquer dans son avis de motion modifié. Il ne l'a pas fait. Ce défaut peut s'expliquer par la détermination de l'appelant à ne faire valoir que des motifs fondés sur la *Charte*. Quoiqu'il en soit, lors de sa plaidoirie en première instance, l'appelant n'a fait aucune représentation à teneur non-constitutionnelle à l'appui des mesures réparatoires que vise son appel. Il n'est donc guère étonnant que la juge n'a pas fait porter le faisceau de son analyse sur le sujet.

[23] Par ailleurs, dans son avis d'appel, l'appelant persiste à ne faire valoir que des moyens fondés sur la *Charte*. En effet, l'avis d'appel ne soulève aucun moyen non-constitutionnel à l'appui des mesures réparatoires dont il est question à ce stade-ci et l'appelant n'a pas présenté une demande en modification de son avis d'appel. Il ne peut donc invoquer un moyen non-constitutionnel pour justifier ces mesures réparatoires : la règle 62.09(2).

[24] Tout bien considéré, la conclusion que l'appel est dénué de fondement me paraît incontournable.

[25] Voilà les raisons qui m'ont porté à joindre ma voix à celle de mes collègues pour rejeter l'appel à l'audience.

[26] À mon avis, la Town of Riverview a droit à des dépens en appel de 1 000 \$. Par contre, les dépens ne peuvent être accordés à la Couronne: le par. 22(3) de *la Loi sur l'organisation judiciaire*, L.R.N.-B. 1973, ch. J-2.

DRAPEAU, C.J.N.B.

I. Introduction

[1] This is an appeal, with leave, from a July 16, 2014 interlocutory decision dismissing a motion by the appellant in the context of an application by the Town of Riverview for an order requiring he cease certain property development work. Riverview contends the work was undertaken without the permits required under its zoning and building by-laws.

[2] The appellant intended to contest the application on grounds rooted in his understanding of Riverview’s linguistic obligations under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities*, R.S.N.B. 2011, c. 198. However, in a decision dated January 13, 2014, a judge of the Court of Queen’s Bench (“the judge”) struck from the appellant’s Amended Notice of Motion his application for a declaration [TRANSLATION] “that, as regards all municipalities, the *Official Languages Act* contravenes the *Charter* and the *Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities*.” Richard, J.A. dismissed the application for leave to appeal against this decision.

[3] In subsequent proceedings before the judge, the appellant sought, once again, to invoke the *Charter* in support of his contention that, despite the exception provided by s. 35(1) of the *Official Languages Act*, S.N.B. 2002, c. O-0.5, all New Brunswick municipalities are required to adopt and publish their by-laws in both official languages, and by-laws adopted and published in only one official language, like Riverview’s, were invalid. The judge reminded him that, given her decision of January 13, 2014, this question was not before the court. She went on to declare Riverview “need not provide its building and zoning by-laws in both official languages by virtue of s. 35(1) of the *Official Languages Act*.” In the result, the appellant’s motion was dismissed.



[4] Bell, J.A. granted leave to appeal from that dismissal. However, he confined the debate on appeal to the appellant's application for a declaration that Riverview's zoning and building by-laws are invalid "and/or" that Riverview must adopt and publish those by-laws in both official languages within 30 days of the declaratory judgment.

[5] After hearing the appellant, we dismissed the appeal from the bench, with reasons to follow. Here are those reasons.

## II. Background

[6] The appellant is subject to an order under Rule 76.1 of the *Rules of Court* ("Vexatious Proceedings") since July 14, 2010. The order prohibits him from continuing a proceeding or commencing any further proceedings except with leave of a judge of the Court of Queen's Bench.

[7] On May 13, 2013, Riverview passed a resolution authorizing legal proceedings to address the appellant's failure to obtain the permits required under its building and zoning by-laws for work on a property located at 101 Hillsborough Road. On July 12, 2013, Riverview filed an application (Form 16D of the *Rules of Court*) seeking an order enjoining the appellant to cease the work in question.

[8] The appellant subsequently sought various forms of relief by means of an Amended Notice of Motion dated October 24, 2013. In particular, he requested an order releasing him from the constraints arising from his status as a "vexatious litigant" and an order declaring [TRANSLATION] "that, as regards all municipalities, [...] the *Official Languages Act* contravenes the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities*."

[9] Section 35 is one of the provisions of the *Official Languages Act* whose validity is challenged in the Amended Notice of Motion. The provision creates an

exception to the requirement that municipalities adopt and publish their by-laws in both official languages. It reads as follows:

**35(1)** A municipality whose official language minority population represents at least 20% of its total population is required to adopt and publish its by-laws in both official languages.

**35(1)** Une municipalité dont la population de langue officielle minoritaire atteint au moins 20 % de la population totale est tenue d'adopter et de publier ses arrêtés dans les deux langues officielles.

**35(2)** A city is required to adopt and publish its by-laws in both official languages irrespective of the percentage required under subsection (1).

**35(2)** Les cités sont également tenues d'adopter et de publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles sans égard au pourcentage prévu au paragraphe (1).

**35(3)** A municipality or city to which subsection (1) or (2) applies that adopts a new by-law or amends an existing by-law after December 31, 2002, shall do so in both official languages.

**35(3)** Tout nouvel arrêté ou toute modification à un arrêté existant, adopté après le 31 décembre 2002 par une municipalité ou une cité auxquelles les paragraphes (1) et (2) s'appliquent, doit être adopté et publié dans les deux langues officielles.

**35(4)** Except in the case of a by-law referred to in subsection (3), a municipality or city to which subsection (1) or (2) applies, other than Moncton, shall adopt and publish its by-laws in both official languages on or before December 31, 2005.

**35(4)** Sauf en ce qui concerne un arrêté visé au paragraphe (3), les municipalités et les cités auxquelles s'appliquent les paragraphes (1) et (2), autre que Moncton, doivent adopter et publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles au plus tard le 31 décembre 2005.

**35(5)** Subsection (3) applies, with the necessary modifications, to the minutes of council proceedings.

**35(5)** Le paragraphe (3) s'applique, avec les modifications nécessaires, aux procès-verbaux des séances du conseil municipal;

A. *The initial decision of the Court of Queen's Bench judge*

[10]

On January 13, 2014, the judge rendered a decision the purpose of which was evidently to allow the appellant to oppose the application on the merits without paving the way for constitutional or "quasi-constitutional" challenges (see *Town of Riverview v. Charlebois et al.*, 2014 NBQB 011). Indeed, the judge determined that some of the remedies sought by the appellant in his Amended Notice of Motion were unrelated

to Riverview's application and she struck them out. Significantly, those remedies included the following:

[TRANSLATION]

8. That the Court make a declaration that, as regards all municipalities, the *Official Languages Act* contravenes the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities*. [para. 25]

It bears underscoring that the decision strikes out the application for a declaration that the *Official Languages Act* is invalid based on the *Charter* and the *Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities*.

[11] Richard, J.A. subsequently dismissed the appellant's application for leave to appeal that decision: *Moncton (City) v. Charlebois*, [2014] N.B.J. No. 28 (C.A.) (QL).

[12] Having regard to the provisions of Rule 62 ("Civil Appeals to the Court of Appeal") and the jurisdictional framework prescribed by the *Rules of Court*, it is beyond debate that the present appeal cannot impugn the decision of January 13, 2014, since the application for leave to appeal from that decision was dismissed. I will briefly revisit this question in short order.

B. *The judge's second decision, the decision under appeal*

[13] The appeal focuses on a single aspect of a subsequent decision by the judge (see *Town of Riverview v. Charlebois*, 2014 NBQB 154, 421 N.B.R. (2d) 292). The decision in question, which is dated July 16, 2014, deals with the appellant's motion for an order declaring:

[TRANSLATION]

1. [t]hat Form 16D of the New Brunswick *Rules of Court* [is invalid and of no force or effect] [...];

2. [t]hat the Town of Riverview’s resolution dated May 13, 2013, concerning the property [is invalid] [...];

[...]

4. [t]hat any order issued by Andrew Newell [“Inspection-Enforcement Officer”] concerning the property situated at 101 Hillsborough Road (PIN 00648824) [is invalid] [...];

5. [t]hat the Town of Riverview Building By-law R300-10-1 and Zoning By-law 300-5 [are invalid] and/or that the Town of Riverview proceed with the reading and adoption [of these by-laws] in both official languages within 30 days of the issuance of the order. [para. 4]

[14] In her July 16, 2014 decision, the judge stresses that the question of the constitutionality of s. 35 or any other provision of the *Official Languages Act* is not in issue:

On January 13<sup>th</sup>, 2014, I issued a decision striking several paragraphs from Mr. Charlebois’ Amended Notice of Motion on the grounds that they were not pertinent to the main action which is the Notice of Application filed by the Town of Riverview. The paragraphs and requested relief struck from the Amended Notice of Motion were the following:

[TRANSLATION]

3. That the August 27, 2007 resolution of the Town of Riverview appointing Andrew Newell to the Office of “Inspection-Enforcement Officer” be declared invalid.

6. That the Town of Riverview be ordered to communicate all of its services in the official language chosen by the respondent and/or the public in equal fashion to the Francophone community and the Anglophone community within 200 days following the date of this order and to

provide an update to the court every 30 days following this order.

7. That paragraph 14(1) of the *Police Act* be declared invalid and of no force and effect.

8. That the Court make a declaration to the effect that, insofar as all municipalities are concerned, the *Official Languages Act* contravenes the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities*.

9. That Mario Charlebois is no longer subject to Rule 76.1 of the *Rules of Court*.

10. That the application of the Town of Riverview be dismissed with costs.

It is my understanding that Mr. Charlebois sought leave to appeal my decision of January 13<sup>th</sup>, 2014 and this request was denied by the Court of Appeal on February 18<sup>th</sup>, 2014. I set out this procedural history in the present matter as it is important to highlight what is not before the Court in the present matter. As will become clear in the analysis, what Mr. Charlebois is in reality hoping to obtain by way of this preliminary motion is a declaration that [Section] 35 of the *New Brunswick Official Languages Act*, S.N.B. 2002, chapter O-0.5, [violates] Sections 16(2) and 18(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. This question is not before the Court. The only relief in the amended motion which sought an order pursuant to the *Charter* was struck as a result of the January 13<sup>th</sup>, 2014 decision.

[...]

In the present motion, Mr. Charlebois is seeking a declaration to answer the question that remained unanswered after *Charlebois v. Moncton* and *Charlebois v. Saint John*. During the course of his arguments it became clear that what Mr. Charlebois is actually seeking in the present matter is for this Court to adjudicate the question as to whether or not [section] 35 of *New Brunswick's Official Languages Act* [violates] the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. While Mr. Charlebois raises an interesting question, its resolution will have to wait for another day.

This question is not currently before this Court. [paras. 5-6 and 16]

[Emphasis added.]

[15] The judge dismissed the appellant's motion after making the following findings:

- a) The Town of Riverview appropriately used Form 16D in filing the present Notice of Application and Form 16D is a valid form to use for the filing of such an originating process;
- b) There are no grounds upon which to declare the Town of Riverview's resolution dated May 13<sup>th</sup>, 2013 invalid;
- c) There are no grounds upon which to find the orders issued by Andrew Newell invalid; and
- d) The Town of Riverview need not provide its building and zoning by-laws in both official languages by virtue of section 35(1) of the *Official Languages Act*. [para. 37]

C. *Leave to appeal*

[16] Bell, J.A. allowed the appellant's application for leave to appeal the dismissal of his motion pursuant to the July 16, 2014 decision: *Riverview (Town) v. Charlebois*, [2014] N.B.J. No. 288 (C.A.) (QL). However, he made a point of carefully recounting the underlying events before narrowing the leave to appeal to a single issue:

8. In response to legal proceedings brought by the Town of Riverview against him for failure to conform to a municipal by-law enacted in English only, Mr. Charlebois filed a motion seeking various remedies. As a result of the hearing of a motion before the Court of Queen's Bench (*Riverview (Town) v. Charlebois*, 2014 NBBR 154 (CanLII), 421 N.B.R. (2d) 292) and the dismissal of a motion for leave to appeal (*Charlebois v. Riverview (Town)*, [2014] N.B.J. No. 28 (C.A.) (QL)), the remedies sought have been narrowed to the following:

[TRANSLATION]

- 1) That Form 16D of the New Brunswick *Rules of Court* be declared invalid and of no force or effect for use by the Town of Riverview;
- 2) That the Town of Riverview resolution dated May 13, 2013, concerning the property be declared invalid;
- 4) That any order issued by Andrew Newell concerning the property situated at 101 Hillsborough Road (PIN 00648824) be declared invalid;
- 5) That the Town of Riverview *Building By-law R300-10-1* and *Zoning By-law 300-5* be declared invalid and/or that the Town of Riverview proceed with the reading and adoption of *Building By-law R300-10-1* and *Zoning By-law 300-5* in both official languages within 30 days of the issuance of the order.

9 In the grounds to be argued and the statutory provisions to be relied upon in Form 37A, Mr. Charlebois set out the following:

[TRANSLATION]

The Town of Riverview is an institution within the meaning of subsection 20(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and as such is subject to subsections 16(2), 16.1(1), 16.1(2), 18(2), 19(2), and 24(1) of the *Charter* [...] [Underlining in original text.]

Notwithstanding clear caselaw to the effect that municipalities are provincial institutions under the *Charter*, our legislators have chosen to adopt legislation that violates subsection 16.1(2) of the *Charter* [...] [Underlining in original text.]

In order to justify its violation of the provisions of the *Charter*, the Town of Riverview relies on the provisions of the *Official Languages Act* which exempt the Town of Riverview from having to provide its services in both official languages and limit the services offered by municipalities in both official languages.

Provincial legislation allows the Town of Riverview to violate subsections 16(1), 16(2), 16(3), 16.1(1), 16.1(2), 18(2), 19(2) and 20(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the *Constitution Act, 1982*, and *An Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities in New Brunswick*. Consequently, relying on subsection 24(1) of the *Charter*, Mr. Charlebois asks the Court to grant him the remedy it deems just and appropriate under the circumstances and to issue the orders requested, in view of the fact that our legislators have failed to ensure that their institutions take the necessary steps to guarantee the long overdue equality of both linguistic communities.

10. In his notice to the Attorney General of New Brunswick and to the Attorney General of Canada pursuant to the *Judicature Act*, R.S.N.B. 1973, c. J-2, Mr. Charlebois stated the following, among other things:

[TRANSLATION]

1) That subsection 35(1) of the *Official Languages Act* be declared invalid and of no force and effect given that it violates subsections 16(2), 16.1(1), 16.1(2), 18(2) and 19(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and *An Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities in New Brunswick*. Mr. Charlebois submits that subsection 35(1) does not recognize the Town of Riverview as an institution under the *Official Languages Act*.

2) That the by-laws and resolutions of the Town of Riverview be declared invalid and of no force and effect given that they violate subsections 16(2), 16.1(1), 16.1(2), 18(2) and 19(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and *An Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities in New Brunswick*.

11. The four orders sought in paragraph 8 which had not been previously struck were nonetheless dismissed by the trial judge. I grant leave to appeal the dismissal of the following order sought:



[TRANSLATION]

That the Town of Riverview *Building By-law R300-10-1* and *Zoning By-law 300-5* be declared invalid and/or that the Town of Riverview proceed with the reading and adoption of *Building By-law R300-10-1* and *Zoning By-law 300-5* in both official languages within 30 days of the issuance of the order.  
[Emphasis added.]

12. I do not grant leave to appeal the decision of the trial judge to dismiss the other three orders sought by Mr. Charlebois, namely, numbers 1, 2 and 4.

### III. Analysis and Decision

[17] I begin with a statement of the basic principles that inform the exercise of judicial power in connection with an application for leave to appeal. First, the decision of a judge to dismiss an application for leave to appeal may not be set aside by another judge or the Court of Appeal (see Rule 62.20.03). Second, the observations and findings of the judge who grants leave are not binding on his or her colleagues, or the panel hearing the appeal. The same is true of all observations and findings made by the judge hearing the application for leave, irrespective of the subject matter, including the merits of the appeal. Second, the judge hearing an application for leave to appeal cannot create a right of appeal where none exists. In other words, leave to appeal cannot be granted from a decision that is not appealable. Finally, the leave-granting decision cannot limit the powers of the panel hearing the appeal: *Sattva Capital Corp. v. Creston Moly Corp.*, 2014 SCC 53, [2014] 2 S.C.R. 633, at para. 122; and *Tamil Co-operative Homes Inc. v. Arulappah*, [2000] O.J. No. 3372 (C.A.) (QL), at para. 32.

[18] Bell, J.A. was charged with the determination of the application for leave to appeal from the judge's second decision, namely the one issued on July 16, 2014. He simply did not have the requisite jurisdiction: (1) to set aside the decision of his colleague, Richard, J.A., to dismiss the application for leave to appeal from the judge's first decision, the one dated January 13, 2014; or (2) to reverse the latter decision. Recall

that the last-mentioned decision struck out the appellant's application for the following relief:

[TRANSLATION]

8. That the Court make a declaration that, as regards all municipalities, the *Official Languages Act* contravenes the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities*.

In the text that follows, the expressions “non-constitutional reason” and “non-constitutional ground” refer to a reason or ground, as the case may be, other than those steeped in the provisions of the *Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities*.

[19] In her reasons for the decision of July 16, 2014, which is the decision under appeal, the judge pointed out, in pellucid terms, that the question of the constitutionality of the provisions of the *Official Languages Act* was not before her for the simple reason that “[t]he only relief in the amended motion which sought an order pursuant to the *Charter* was struck as a result of the January 13<sup>th</sup>, 2014 decision” (para. 6). The same is true of any invalidity-seeking application based on the *Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities*. Accordingly, the judge dealt only with outstanding issues, such as the validity of Riverview's zoning and building by-laws and its obligations under the *Official Languages Act* relative to their adoption and publication, without bringing into play the *Charter* or the *Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities*.

[20] That being so, one is led inexorably to the conclusion that the appeal does not take issue with the validity of s. 35(1) or any other provision of the *Official Languages Act*. It follows that the only pertinent questions at this stage of the proceeding are the following: (1) are there any non-constitutional reasons to invalidate Riverview's zoning and building by-laws and/or to require it to adopt and publish those by-laws in both official languages?; and (2) if so, what are those reasons and were they raised in first

instance and on appeal in accordance with the *Rules of Court*? The answer to the second question suffices to dispose of the appeal.

[21] As the Court indicated in *Smith v. Human Rights Commission (N.B.) et al.* (1999), 217 N.B.R. (2d) 336, [1999] N.B.J. No. 392 (C.A.) (QL), at para. 19, leave to appeal refused [1999] S.C.C.A. No. 543 (QL), experience has shown “that respect for the jurisdictional framework created by the *Rules of Court* and compliance with its procedural dictates serve the best interests of justice.” Adherence to the *Rules of Court* brings helpful clarity to the issues, and “[f]ocused and insightful decisions invariably follow. The end product is better justice for all.” Needless to say, parties are not at liberty to unilaterally ignore the *Rules of Court*: *Tower v. Foulkes*, 2015 NBCA 29, [2015] N.B.J. No. 104 (QL), at para. 55. Correlatively, see Rule 2.01 (“The Court Dispensing with Compliance”); *Tibbetts v. Newman*, 2005 NBCA 37, 283 N.B.R. (2d) 63, at para. 12, *per* Ryan, J.A.; *The Estate of Caroline J. Higgins v. Arseneau*, 2014 NBCA 65, 425 N.B.R. (2d) 109, at para. 41; and *Trifidus Inc. v. Samgo Innovations Inc. et al.*, 2011 NBCA 59, 375 N.B.R. (2d) 161, *per* Quigg, J.A. on behalf of the Court.

[22] The Amended Notice of Motion does not adumbrate any non-constitutional grounds that might arguably justify the relief for which leave to appeal was granted. If such grounds exist, Rule 37.03(b) of the *Rules of Court* obligated the appellant to set them out in his Amended Notice of Motion. He did not. That failure may be explained by the appellant’s determination to assert only *Charter*-based grounds. In any event, at the hearing in the court below, the appellant did not make any non-constitutional submissions in support of the relief targeted by his appeal. It is therefore not surprising that the judge did not focus her analysis on the subject.

[23] Moreover, in his Notice of Appeal, the appellant persists in asserting only *Charter*-based grounds. Indeed, the Notice of Appeal does not raise any non-constitutional grounds in support of the relief pursued at this stage, and the appellant did not seek leave to amend his Notice of Appeal. Consequently, he cannot rely on a non-constitutional ground to justify the relief sought: Rule 62.09(2).

[24] All things considered, the conclusion that the appeal lacks merit is insuperable.

[25] It is for these reasons that I added my voice to my colleagues' in dismissing the appeal from the bench.

[26] In my view, the Town of Riverview is entitled to costs in this Court in the amount of \$1,000. However, costs cannot be awarded to the Crown: s. 22(3) of the *Judicature Act*, R.S.N.B. 1973, c. J-2.