

COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

3-17-CA

JON MacQUEEN

JON MacQUEEN

APPELLANT

APPELANT

- and -

- et -

TOWN OF GRAND BAY-WESTFIELD

TOWN OF GRAND BAY-WESTFIELD

RESPONDENT

INTIMÉE

- and -

- et -

NARGIS KHERAJ

NARGIS KHERAJ

INTERVENOR

INTERVENANT

MacQueen v. Town of Grand Bay-Westfield et al.,
2018 NBCA 77

MacQueen c. Town of Grand Bay-Westfield et
autre, 2018 NBCA 77

CORAM:

The Honourable Justice Quigg
The Honourable Justice Green
The Honourable Justice French

CORAM :

l'honorable juge Quigg
l'honorable juge Green
l'honorable juge French

Appeal from a decision of the Court of Queen's
Bench:
December 19, 2016

Appel d'une décision de la Cour du Banc de la
Reine :
le 19 décembre 2016

History of Case:

Historique de la cause :

Decision under appeal:
Unreported

Décision frappée d'appel :
inédite

Preliminary or incidental proceedings:
N/A

Procédures préliminaires ou accessoires :
s.o.

Appeal heard:
January 17, 2018

Appel entendu :
le 17 janvier 2018

Judgment rendered:
November 15, 2018

Jugement rendu :
le 15 novembre 2018

Reasons for judgment by:
The Honourable Justice French

Motifs de jugement :
l'honorable juge French

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

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

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

Jon MacQueen on his own behalf

Jon MacQueen, en son propre nom

For the respondent:
Frederick A. Welsford

Pour l'intimée:
Frederick A. Welsford

Nargis Kheraj on her own behalf

Nargis Kheraj, en son propre nom

THE COURT

LA COUR

The appeal is dismissed with costs of \$2,500.

L'appel est rejeté avec dépens de 2 500 \$.

The judgement of the Court was delivered by

FRENCH, J.A.

I. Introduction

[1] Jon MacQueen maintains an application judge erred in finding an agreement he made with the Town of Grand Bay is of no “force or effect”, since it was not in writing, under seal and signed by the mayor and clerk, pursuant to s. 5(2) of the *Municipalities Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-22 (now repealed; its equivalent is s. 4(3) *Local Governance Act*, SNB 2017 c. 18). On appeal, Mr. MacQueen maintains the agreement is in writing, under seal and signed and he points to the minutes of the Town’s meetings on March 28, April 11 and April 25, 1994, and a registered Subdivision Plan approved by the Town on April 25, 1994. He says these all reflect the performance of his part of the bargain and capture the obligations assumed by the Town as its part of the agreement. The Town later became the Town of Grand Bay-Westfield, the respondent.

[2] The application to the Court of Queen’s Bench leading to this appeal represents Mr. MacQueen’s most recent effort to be permitted to build on property he and his wife purchased in 1981. The property was comprised of lots and a private road which were originally shown on a plan filed in 1902. Soon after he acquired the property it became apparent the Town would not issue a building permit for any of the lots unless Mr. MacQueen made satisfactory arrangements to supply municipal services to them. However, in 1994, Mr. MacQueen and the Town came to an understanding, which he maintains was intended to allow him to build without the necessity of his having to (1) bring the then-private unpaved road (owned by Mr. MacQueen) up to current municipal standards and (2) extend the Town’s existing sanitary sewer system to the individual lots. He claims it is also a term of the agreement that the Town assumed the obligation to make such improvements in the future; he maintains this is the intended effect of his conveying the private road to the Town and it accepting it as a public roadway.

[3] That there was a meeting of the minds in respect of some of these claims is not disputed. However, there has not been a consensus on what was agreed or the Town's ongoing obligation since at least 2003, when the Town denied a request for a building permit from the intended purchaser of one of Mr. MacQueen's lots. That denial was appealed by the intended purchaser to the New Brunswick Assessment and Planning Appeal Board. His appeal was dismissed and, in 2004, another appeal was filed, this time by Mr. MacQueen. This appeal was also dismissed. In both appeals, Mr. MacQueen maintained the Town was obligated to issue a building permit based on his 1994 agreement and in both instances the Board rejected his submission. Neither of the Board's decisions was appealed or made the subject of judicial review.

[4] Representing a change in the approach to Mr. MacQueen's quest to build on his lots, in 2016, he filed an application in the Court of Queen's Bench seeking a "determination of rights" which depend on the interpretation of s. 42(3)(j)(i) of the *Community Planning Act*, R.S.N.B. 1973, c. C-12 (now repealed and replaced by *Community Planning Act*, S.N.B. 2017, c. 19). In his Pre-Hearing Brief, Mr. MacQueen asked the court to order the Town "to carry out their part of the contract as required by [s.] 42(3)(j)(i) of the *Community [Planning] Act*". His position was that, following the approval and registration of the subdivision plan, the Town failed to live up to its statutory and contractual obligation to upgrade the road and the sewer system to the level the Town requires before it will issue a building permit for his lots. The application judge rejected the claim the *Community Planning Act* gives rise to any such obligation. Also, while the judge recognized the formation of some sort of an agreement in 1994, he determined that any such agreement did not give rise to the Town having an enforceable obligation to upgrade the road and/or sewer system. For the reasons that follow, I would dismiss Mr. MacQueen's appeal of this decision.

[5] Nargis Kheraj was granted intervenor status to Mr. MacQueen's appeal. Ms. Kheraj owns property on Hillside Road and had been involved in 1994, along with others, in the discussions which led to the Town's acceptance of the private road and

easements, as reflected in the Subdivision Plan, which she had signed as an owner. Needless to say, there is great interest in having the Town upgrade Hillside Road.

II. Background

[6] As noted, Mr. MacQueen's property includes lots which were first identified on a plan registered in 1902. The plan shows a number of lots along the St. John River and a private road running along the rear of those lots, more or less parallel to the river. The plan also created a number of lots which are on the other side of the private road, not on the river. Mr. MacQueen's property includes lots on both sides of the road. After acquiring the property in 1981, Mr. MacQueen was unsuccessful in his attempts to obtain the approval to build from the Town. The record reveals a difficult relationship. The issues between them included a Town culvert which encroached on his property. Additionally, in 1986, Mr. MacQueen commenced an action which was settled in 1993 by the Town paying \$25,000.

[7] In 1994, the parties achieved what appeared to have been a solution to Mr. MacQueen's attempts to obtain a building permit without having to make significant improvements to his private road and the Town's sewer system. The arrangement included Mr. MacQueen conveying a portion of his private road to the Town, after he made some improvements to it (though it remained unpaved), and he granted two easements to the Town. The Town accepted the road as a public roadway (which became Hillside Road) and it designated one of the easements as a "future street", leading to the river. The other easement addressed the Town's culvert which encroached on his property. As part of this arrangement, the Town expressed a willingness to give approval to, at least, Mr. MacQueen's then-outstanding request for a building permit for Lot 16, without requiring him to make any further improvements to the road or the Town's sewer system. In fact, the Town expressly passed a resolution to permit Mr. MacQueen to attach a sewer lateral from his proposed new building on Lot 16 to an existing private sewer lateral on Lot 15. That lateral attached to the Town sewer system, thus avoiding the need to extend the Town's system. While all of this is reflected in the Town's minutes, Mr.

MacQueen asserts the agreement with the Town extended to all the lots on Hillside Road. He points to copies of affidavit evidence of a former mayor and deputy mayor, sworn in 2004, to this effect.

[8] The minutes recording the Town's approval of the "MacQueen Subdivision Plan" are at the centre of Mr. MacQueen's submission that the judge erred by not recognizing his agreement with the Town is in writing, under seal and signed by the mayor and clerk. He emphasizes that the official minutes are in writing, under seal and signed by the mayor and clerk. The MacQueen Subdivision Plan shows the creation of a new public roadway (Hillside Road) and a new future street running perpendicular to Hillside Road, down to the river. It also shows the utility easement for the Town's culvert and the triangle of land transferred to the Town to widen the road in contemplation of it becoming public.

[9] The minutes of the Town's meetings on March 28, April 11 and April 25, 1994, make it apparent that, as the application judge accepted, Mr. MacQueen and the Town had reached some sort of an agreement. The minutes capture the Town's intention to make upgrades to Hillside Road "when money is available" and to "eventually" install a new sewer lift station on the future road. Whether that agreement contained terms which are as broad and as encompassing as now claimed by Mr. MacQueen is quite a different thing. However, based on the judge's finding that any such agreement is of no force or effect, it was not necessary to address that issue.

[10] The minutes of the meeting on March 28, 1994, record Council's approval of a motion "to grant tentative approval of the MacQueen Subdivision", subject to the following conditions:

- a 6 inch crushed gravel base, 24 foot wide, be placed over the entire roadway (to be done by Mr. MacQueen);
- a Cul-de-Sac be constructed to a 60 foot diameter developed road surface (to be done by Mr. MacQueen);

- the roadway to the Cul-de-Sac be named “Hillside Road”;
- the “intention being that the tentative proposal before the Town will see”:
(1) the road vested in the Town as a public roadway 33 feet wide and the 21 foot right-of-way from Hillside Road (to the river) accepted from Mr. MacQueen; and (2) when money is available, the Town will upgrade Hillside Road;
- the right-of-way from “Hillside Road” to the St. John River to be labelled “Future Street”;
- the Town accept Hillside Road as a public roadway and “in exchange for the 21” foot right-of-way to the river, “the Town will, when money is available, make improvements to the street”;
- “the town is willing to do the work in trade for the 21’ right-of-way to the River where eventually a lift station will be put”;
- the roadway not be given winter maintenance (snowplowing) until the fall of 1994;
- upon final approval, the Town will arrange to install streetlights as per the Town’s policy;
- permission for Mr. MacQueen to connect a building on Lot 16 to a private sewer lateral which connects to the Town’s existing sewer manhole owned by the Town.

[11] The April 11, 1994 minutes contain three references involving Mr. MacQueen. Two relate to his pending request for a building permit for Lot 16. The third is a motion to refer the Subdivision Plan to the Planning Advisory Committee for recommendations. The April 25, 1994 minutes record Council’s motion to give final approval to the Subdivision Plan. They provide:

Councillor Losier moved to concur with the Planning Advisory Committee as stated in their Memorandum to Council dated April 19, 1994 and the Works Commissioner in his Report of April 20, 1994 in that Final Approval be granted to the David Ashley MacQueen Subdivision Plan...subject to:

1. Council accepts Hillside Road as shown on the plan and marked PUBLIC.
2. Council accepts David Lane as a FUTURE STREET as shown on the plan.
3. Council accepts the Utility Easement on the northern boundary of Lot 18 and Lot 18A.
4. Council accepts a triangular piece of land at the north-western corner of Lot 18 as a public roadway.
5. Council agrees to waive the Land for Public Purposes in exchange for the north-west portion of Lot 18 referred to in item #4;
6. The signing of the subdivision plan be conditional to the execution of documents by Jon and Gail MacQueen, prepared by our solicitor. Said documents would convey their easement rights over the western side of Lot 86-1 over to the Town. The cost to convey the easement would be at the Town's expense with the purchase price set at \$1.00.
7. Authorization of signatures on required documents prepared by our solicitor to obtain easement rights to the 3.66 m wide easement on the westerly side of Lot 86-1.

[12] The April 25, 1994 minutes also record Council's motion to refer Mr. MacQueen's request for a building permit (for Lot 16) to the Works Commissioner in order to ensure that, before a building permit would be issued, all the conditions regarding the Subdivision Plan were met. This clearly reveals the connection between Mr. MacQueen's performance of the actions necessary to give effect to the Subdivision Plan and, at a minimum, his pending application for a building permit. By a separate motion, Council gave approval for Mr. MacQueen to connect a sewer line (from the proposed new building on Lot 16) to the Town's sewer system by connecting through the private lateral on Lot 15. In other words, to obtain a building permit for Lot 16 there would be no requirement to extend the Town's system.

[13] The work to the private road was completed by Mr. MacQueen, he made the conveyances to the Town, and the Subdivision Plan was finalized. The Plan is stamped with the Town's approval (pursuant to the *Community Planning Act*) as of April 25, 1994. The approval of the Town's Development Officer is stamped on the Plan, as of May 2, 1994, and it was registered that same day. The Town accepted Hillside Road as a public road and plowed it each winter until 2004, when it stopped for reasons which were not expressly in evidence before the application judge. As noted, however, 2004 was when the Town's decision to deny a building permit was first appealed to the Assessment and Planning Appeal Board.

[14] Despite all of this, it appears Mr. MacQueen did not proceed further with his 1994 plans to secure a building permit for Lot 16, and no permit was issued by the Town. Another application for a building permit would not be made until almost 10 years later. During this intervening period the Town did not, as contemplated, upgrade Hillside Road, nor did it install a sewer lift station on the easement identified as a future street.

[15] In 2003, Mr. MacQueen entered into an agreement to sell Lot 17. The intended purchaser was told by the Town that, in order to get a building permit, he would have to (1) bring Hillside Road up to current standards, by widening and paving the road and (2) extend the Town's sewer system, which would require two, possibly three, lift stations. The cost of doing so was prohibitive.

[16] With the assistance of Mr. MacQueen, the intended purchaser filed a Notice of Appeal with the Assessment and Planning Appeal Board challenging the Town's refusal to issue a permit. In his February 5, 2004 decision dismissing the appeal, the Board Chairman rejected any reliance on Mr. MacQueen's 1994 agreement with the Town. The reasons explain fully his rationale for concluding any such agreement, or as he called it "consensus", could not oust applicable legislation and by-laws and compel the Town in 2003 to issue a building permit. He stated:

The basis of the argument that there was a “misapplication of this *Act* or a by-law or regulation hereunder”, as put forward by Mr. MacQueen, on behalf of Mr. Morrison, is that Mr. Morrison was treated unfairly and in a discriminatory matter.

These allegations are based upon the interpretation placed upon council meetings and events by Mr. MacQueen, that occurred in Grand Bay in 1984 and 1994.

It is clear that planning officials in Grand Bay were trying to find a way to accommodate the requests being made by Mr. MacQueen to develop his land on Hillside Drive, while at the same time respecting their own development guidelines.

In 1994, according to the testimony of Peter Fenwick who was mayor of Grand Bay from 1992 to 1997, there was, in his opinion, a consensus that if Mr. MacQueen had applied for building permits at that time, he would have had them.

The problem is, he did not. Neither did anyone on his behalf. For whatever reason, the lots did not get developed, and in the intervening period, Grand Bay and Westfield were amalgamated, and new building and zoning and subdivision by-laws came into effect, and the former by-laws repealed.

At that time the homebuilder went to see Mr. Taylor, in 2003, the lot in question was subject to, among other legislation, the *Town of Grand Bay-Westfield Building By-law* (# 17).

[...]

Sec. 7 of the Building By-Law provided that a person could not build without a building permit (7(1)), and set out the format and requirements for a building permit application (7(3)). It also provided that the building Lot had to abut a public street and the street had to be constructed to the Town standards [...].

In this case, the “...other applicable by-laws...” which Mr. Taylor had to consider were the Zoning By-Law which required that satisfactory arrangements for provision of sewage services and streets had to be in place (S. 4.5), and

the Sanitary Wastewater System By-law, which required a “permit in writing”, before a person could connect to a sanitary sewer (3(1)).

The Appellant had alleged “misapplication” by Mr. Taylor of the *Act* or By-laws or regulations thereunder.

The evidence before the Board is that the lot in question was an approved building lot, in the sense that it appeared on a registered subdivision plan in 1902.

However, because the lot is approved for construction does not mean a building permit is a right. This appears to be the position of Mr. MacQueen.

The Town of Grand Bay-Westfield has enacted by-laws, as it is entitled to do, that set standards which are conditions precedent to the issuance of a building permit.

Mr. Taylor, as he is obligated by law to do, has applied the by-laws as they exist and although not in a formal manner, has clearly made it known the subject lot is not a property for which a building permit to construct a private residence is going to be issued unless Hillside Road is upgraded and provision is made for services to the lot.

There is no misapplication in this regard, and the actions of council or other groups in the 1980’s and the 1990’s is of very little relevance to these proceedings.

On the issue as to whether or not Mr. Morrison had been treated unfairly, or in a discriminatory manner by Mr. Taylor [...]. [Emphasis added.]

[17] The intended purchaser did not appeal this decision or seek judicial review. However, almost immediately Mr. MacQueen personally applied for a building permit. This was denied and Mr. MacQueen appealed to the Board. The Chair of the Board rejected the appeal without a hearing, concluding Mr. MacQueen’s appeal did not raise anything new. Mr. MacQueen applied to the Court of Queen’s Bench seeking judicial review of (1) the Board’s dismissal of the intended purchaser’s appeal and (2) the Chair’s dismissal of his appeal without a hearing. His application respecting the intended purchaser’s appeal was dismissed, on the basis he did not have standing to challenge that

decision, but his application respecting his own appeal to the Board was allowed. His appeal returned to the Board for a hearing on the merits (see *MacQueen v. Assessment and Planning Appeal Board*, 2005 NBQB 154, 284 N.B.R. (2d) 391; and *MacQueen v. Assessment and Planning Appeal Board*, 2005 NBQB 153, 285 N.B.R. (2d) 20, per Glennie J.).

[18] Following a hearing, the Board dismissed Mr. MacQueen's appeal by decision dated September 20, 2005. In addition to rejecting Mr. MacQueen's hardship argument, the Board rejected his claim that, based on the 1994 agreement, the refusal to grant a building permit was a misapplication of the Town's By-laws:

In this case, Mr. Taylor had received an application for a building permit from the Appellant. It is obvious, but it must be made clear that he could only assess this application in light of the requirements of the by-laws in effect at the time of the application, not in 1994 or any other year in which the Appellant believes the council of the village of Grand Bay may have discussed a building permit for the lot in question.

On the date of the application, February 25, 2004, it was the law in the Town of Grand Bay-Westfield that, before the Building Inspector could issue the building permit, there must be "...satisfactory arrangements...for the supply of electric power, water, sewage, streets or other services or facilities".

With all due respect to the Appellant, the issue here is quite simple. Was Mr. Taylor correct in refusing to grant a building permit to the Appellant unless and until he (MacQueen), had made proper arrangements for the provision of water and sewage and streets?

The answer is quite clearly, Yes.

Taylor had not only no responsibility to attempt to divine what was going on between Mr. MacQueen and the Village of Grand Bay in the 1980's and 1990's, he would have been wrong to do so.

His job was to ensure that the application made by Mr. MacQueen was in compliance with the Town's By-laws. It clearly was not. And Mr. MacQueen made virtually no attempt to answer the requisition made by Mr. Taylor.

In light of Mr. MacQueen's intimate knowledge of the fate of the Jeffrey Morrison application, it cannot have surprised MacQueen that the application for the building permit was turned down.

Unfortunately, and somewhat sadly, Mr. MacQueen does not want to take "no" for an answer in his quest for a building permit for Lot 17. There is no sustainable argument of any kind that he can somehow look to decisions of Grand Bay council in 1994 that may compel Mr. Taylor to grant the permit. [Emphasis added.]

[19] Mr. MacQueen did not seek judicial review of this decision and it appears nothing happened until 10 years later, when Mr. MacQueen commenced the application which is at issue in this appeal. Instead of pursuing the issuance of a building permit, as was the case in 2003/4, Mr. MacQueen's current application seeks an order requiring the Town to perform the work to Hillside Road which the Town insists is necessary before it will approve new construction on Hillside Road.

[20] In his Notice of Application, filed on September 29, 2016, Mr. MacQueen asks the court to make a "determination of rights" which depend on the interpretation of s. 42(3)(j)(i) of the now repealed *Community Planning Act*. That section provides:

42(3) For greater certainty without limiting the general power conferred by subsection (1) or (2.1), a subdivision by-law may

(j) provide that the development officer shall not approve a subdivision plan unless, in the opinion of the council or rural community council,

(i) the council or rural community council, as the case may be will be

42(3) Pour plus de certitude et sans limiter le caractère général du pouvoir conféré par le paragraphe (1) ou (2.1), un arrêté de lotissement peut

j) prévoir que l'agent d'aménagement ne doit approuver un plan de lotissement que lorsque le conseil ou le conseil de la communauté rurale a estimé

(i) qu'il sera capable dans un proche avenir d'établir dans le lotissement

able in the foreseeable future to provide the proposed subdivision with streets, water and sewer lines, light, recreational areas or other facilities required by the by-law for that class of subdivision, or the person proposing the subdivision has made satisfactory arrangements for providing such facilities[.]

[Emphasis added.]

proposé les rues, les canalisations d'eau et d'égout, l'éclairage, les zones récréatives ou autres équipements que prescrit l'arrêté pour cette catégorie de lotissement ou que le particulier proposant ce lotissement a pris des arrangements satisfaisants pour doter le lotissement de ces équipements[.]

[C'est moi qui souligne.]

[21] Mr. MacQueen's position is premised upon the fact that the Town's development officer could not approve his Subdivision Plan in 1994 unless Council was of the opinion it would be able, in the foreseeable future, to provide the necessary improvements to Hillside Road and the sewer system. There is no dispute that Mr. MacQueen did not enter into a developer's agreement requiring him to make such improvements as a condition of the plan's approval. Thus, he maintains, the Town is now obligated to make the improvements Council was of the opinion in 1994 it would be able to make in the foreseeable future. In his Pre-Hearing Brief, Mr. MacQueen wove into this submission his claim regarding the 1994 agreement. He asked the court to order the Town "to carry out their part of the contract as required by [s.] 42(3)(j)(i) of the *Community [Planning] Act*".

[22] The application judge rejected the interpretation of s. 42(3)(j)(i) advanced by Mr. MacQueen. He ruled at the hearing of the application that the provision does not create any obligation on a municipality, it merely enables a municipality/town to enact a subdivision by-law which provides that a development officer shall not approve a plan unless such conditions are met. Although that decision disposed of the precise claim made in Mr. MacQueen's Notice of Application, the judge addressed Mr. MacQueen's real or underlying assertion that the 1994 agreement contractually obligated the Town to undertake the improvements to the road (or alternatively, the Town could not deny him a building permit on the basis the road must be brought to current standards and sewer infrastructure extended). The judge concluded that any such agreement with the Town was of no "force or effect" since it was oral and not made under the Town's seal and

signed by the mayor and clerk, pursuant to s. 5(2) of the *Municipalities Act*. Mr. MacQueen's appeal relates principally to this latter conclusion.

III. Grounds of Appeal

[23] Mr. MacQueen's Notice of Appeal identified grounds which are set out in a three-page appendix that identifies, by paragraph, those parts of the judge's decision he submits reflect error. In my view, the issues raised by Mr. MacQueen may be summarized as his alleging error in the judge's determination: (1) the 1994 agreement with the Town was an oral agreement; (2) the agreement was not under seal or signed by the mayor and clerk; and (3) s. 5(2) of the *Municipalities Act* is a complete answer to the claim the Town has a contractual obligation: (a) to complete the work to Hillside Road it requires to be done before building permits will be issued or, alternatively; (b) to issue building permits without requiring the work to be done.

IV. Analysis

[24] Mr. MacQueen's submissions on appeal do not focus on the application judge's dismissal of his claim that s. 42(3)(j)(i) of the *Community Planning Act* obligates the Town to upgrade Hillside Road and the sewer system. However, since his submissions incidentally reference that provision, I will, in the interest of clarity, very briefly address the suggestion the judge's decision in this regard reflects an error of law. In my opinion, the judge correctly concluded s. 42(3)(j)(i) "does not do anything more than set out what a council may include in a subdivision by-law. It does not impose any positive obligation on a community to undertake any work". No more need be said on this issue. However, I would go further to express the view that a by-law made pursuant to s. 42(3)(j)(i) which restricts a development officer from approving a subdivision plan unless the Council "will be able in the foreseeable future to provide" the municipal services required by the by-law, would not, if the services are not subsequently provided, on that basis alone, give rise to an enforceable obligation requiring Council to provide the services. In this case, it has not been alleged, let alone established, that at the time the

plan was approved the development officer failed to comply with applicable legislation or a by-law. Further, Mr. MacQueen has not, nor by application could he have, advanced, for example, a claim of negligence. For a decision which rejected a claim that a municipality made a negligent misstatement by approving a subdivision plan without making adequate provision for the supply of municipal services, contrary to the governing by-law, see *Central Trust Company v. Saint John, City of and Bruhier* (1983), 53 N.B.R. (2d) 280, N.B.J. No. 397 (Q.B.) (QL), per Hoyt, J. (as he then was). Naturally, since it appears quite clear from the record that, at the time the MacQueen Subdivision Plan was approved, Council was of the opinion that it would provide services in the future, it would be reasonable for those affected to expect Council to act on that intention in the absence of a good reason for subsequently delaying that work or deciding to take a different position entirely.

[25] As noted, Mr. MacQueen's principal assertion on appeal is the judge erred when he determined any agreement with the Town was oral, not signed and sealed, and thus of no force or effect, pursuant to s. 5(2). He maintains the judge misapprehended the evidence since the minutes disclose an agreement and they are in writing, under seal and signed by the mayor and clerk.

[26] Excerpts from the minutes were before the application judge as exhibits to an affidavit provided by the Town. These portions of the minutes did not reveal the seal or signatures of the mayor and clerk which are affixed to the original minutes. Mr. MacQueen maintains this was the genesis of the judge's misapprehension that the agreement was not in writing, under seal or signed and he brought a motion before this Court to submit full copies of the minutes, which do evidence the seal and signatures. We allowed Mr. MacQueen's motion, on consent, and there is no dispute the minutes were signed and sealed. However, it is apparent from the judge's reasons for decision his finding that any agreement was oral did not turn on the minutes lacking signatures or a seal. The judge came to the conclusion he did from the totality of the record, including that, as his decision explains, Mr. MacQueen acknowledged, when asked, that there was no written agreement. The significance of the minutes, as evidencing the existence of an

agreement, was clearly recognized by the judge and in his decision he reproduced fully Council's resolution giving final approval to the Subdivision Plan. However, in my view, the judge accepted the minutes as approving actions in contemplation of an oral agreement which had been formed earlier; he did not accept the minutes as forming or constituting the agreement, and he certainly did not regard them as reflecting the entirety of any agreement between Mr. MacQueen and the Town. As noted, the terms of the agreement go further than is reflected in the minutes.

[27] On appeal, the submissions of Mr. MacQueen and the Intervenor were confined to the judge's assessment of the facts and they are emphatic in pointing out that Council approved various actions required by the agreement and knowingly took the benefit of Mr. MacQueen's performance under the agreement. However, the analysis requires more than that; at the heart of the issue is the application of s. 5(2). Little was said of the jurisprudence respecting s. 5(2) during the hearing of the application or on appeal. Likely this was because Mr. MacQueen, being self-represented, appeared content to leave the law to the court, and in fact such a view was expressed on appeal. In any event, it is incumbent on us to address, in addition to the allegation the judge misapprehended the facts, Mr. MacQueen's admittedly bald allegation the judge erred in the application of s. 5(2). In my view, there is no merit to either submission.

[28] Subsection 5(2) provides as follows:

5(2) Except as provided by regulation, no agreement, contract, deed or other document made or issued after January 1, 1967 to which a municipality is a party has any force or effect unless it is

(a) sealed with the corporate seal of the municipality, and

(b) signed by the mayor and the clerk.

5(2) Sauf lorsque le règlement le prévoit, les conventions, contrats, actes ou autres documents faits ou établis après le 1er janvier 1967 et auxquels une municipalité est partie, n'ont de validité ou d'effets que s'ils

a) portent le sceau corporatif de la municipalité, et

b) sont revêtus de la signature du maire et du secrétaire.

[29] The *Municipalities Act* was repealed in 2017 and it is worth noting s. 4(3) of the *Local Governance Act*, S.N.B. 2017, ch. 18, is the current equivalent to s. 5(2). Though nearly identical, there are differences. It provides:

4(3) Except as provided by regulation, no agreement, contract, instrument or other document to which a local government is a party has any force or effect unless it is	4(3) Sauf disposition contraire prévue par règlement, la force exécutoire des ententes, accords, contrats, instruments ou autres documents auxquels est partie tout gouvernement local est assujettie aux deux exigences suivantes :
(a) sealed with the corporate seal of the local government, and	a) ils sont revêtus du sceau du gouvernement local;
(b) signed by the mayor and the clerk.	b) ils portent les signatures du maire et du greffier.

[30] The clear and unambiguous language of s. 5(2) has not eliminated litigation over its application. This may be so because the outcome of its application can be harsh and counterintuitive; the provision may render an otherwise enforceable contract unenforceable.

[31] The cornerstone of the jurisprudence respecting s. 5(2) is the decision of this Court in *H.E. Carson & Sons Ltd. v. City of Moncton* (1982), 42 N.B.R. (2d) 130, [1982] N.B.J. No. 306 (QL). Hughes C.J.N.B., writing for the Court, determined that an agreement for the supply of material and services to repair the City's sewer system was of no force or effect, pursuant to s. 5(2), since the oral agreement, exceeding \$20,000 in value, was neither signed nor sealed. Hughes C.J.N.B. summarized fully the significance and effect of s. 5(2), contrasting its application to common law principles applicable to the capacity and authority of municipalities to contract. His summary observes that one thing is clear, trite for that matter: legislated limitations and restrictions, like s. 5(2), prevail over all else. Common law exceptions to the limitations or restrictions on a municipality's ability to contract are immaterial to the application of s. 5(2). Interestingly, but for s. 5(2), two such exceptions might apply, namely, where a

municipality has received the benefit of goods or services supplied, or where the contract relates to land and there are acts of part performance.

[32] Given that the principles applicable to the application of s. 5 are so clear, one might expect that to be the end of the subject. However, further elaboration is necessary since it has been suggested that *H.E. Carson* left the door open on the issue of whether a council's knowledge or approval of an agreement can limit or otherwise play a role in the application of s. 5(2). This is significant since in this case it is evident Council had approved of certain actions taken in contemplation of an agreement.

[33] Almost immediately following the decision in *H.E. Carson*, a Court of Queen's Bench decision relied on a comment made by Hughes C.J.N.B. as a basis to limit the application of s. 5(2) in circumstances where a council had ratified an agreement, notwithstanding the fact it had not been signed or sealed, as provided by s. 5(2) (*Rejean Lemieux Inc. v. Levesque and Lac Baker, Municipalité de (Village De)* (1983), 52 N.B.R.(2d) 103, [1983] N.B.J. No. 376 (Q.B.) (QL)). Since then, there have been conflicting decisions on the issue (see for example: *Pêcheries St-Paul Ltée/St. Paul Fisheries Ltd. v. Bas-Caraquet (Village)* (1989), 101 N.B.R. (2d) 248, [1989] N.B.J. No. 701 (Q.B.) (QL) and, expressing a contrary view, see *Parc Foods Ltd. v. Moncton (City)* (1989), 98 N.B.R. (2d) 187, [1989] N.B.J. No. 835 (Q.B.) (QL) and *Nordic Consultants Ltée v. Edmundston (City)*, [1995] N.B.J. no. 96 (Q.B.) (QL)). The comments of Hughes C.J.N.B. in *H.E. Carson*, giving rise to the different views regarding the significance of a council's knowledge or approval in the application of s. 5(2) are highlighted in bold and underlined in the following passage from his reasons:

In my opinion the fact the city received the benefit of the company's services, which constituted one of the exceptions of the common law requirement that contracts binding on a municipality be under its corporate seal, is not material in the instant case because of the mandatory provisions of s. 5(2) of the *Act*. **The agreement which the company entered into with the city officials was never ratified by the city nor did the city ever commit itself to pay for the work.** In view of s. 5(2) the city is in a

different position from business and other corporations where slight circumstances may bring into operation the doctrines of acquiescence and estoppel. Thus is *Silver's Garage Limited v. Town of Bridgewater*, [1971] S.C.R. 577; 2 N.S.R. (2d) 474, where the town denied liability for the price of a snowblower which it had used for several months pursuant to negotiations with two town officials but which the town had not ratified, the Supreme Court of Canada held that the town was not liable for the price of the snowblower. Ritchie, J., who delivered the judgment of the court, stated at p. 592 S.C.R. et seq.:

Like Mr. Justice Cooper, I would adopt the statement made by Mr. Justice Rogers in *Eastern Securities Co. v. City of Sydney*, [1923] 4 D.L.R. 717, at p. 721, where he says:

Nor am I satisfied that the contract was ratified by the council. The minutes afford no evidence in this respect and corporate action cannot be based on approval of individual members not acting collectively through the established quorum [...] Other considerations apply to business and private corporations and it takes at times very slight circumstances to bring into play the doctrines of acquiescence and estoppel in order to validate acts of those who profess to act for such corporations in excess of the conferred authority, but these doctrines in the nature of things can seldom have application in the case of public bodies whose powers are in the public interests deliberately circumscribed.

For the foregoing reasons I would allow the appeal and set aside the judgment in favour of the company. I would, however, make no order as to costs either of the action or of the appeal. [paras. 17-18]

[Emphasis added.]

[34] The statement made by Hughes C.J.N.B. respecting ratification was also considered by this Court in *Newcastle v. Canadian Union of Public Employees, Local*

1275 and Savoy (1985), 62 N.B.R. (2d) 207, [1985] N.B.J. No. 173 (C.A.) (QL). In that case, Stratton, C.J.N.B., writing for the Court, concluded that a written agreement to extend the term of a collective agreement was valid even though it was not sealed by the Municipality; the form of the agreement had been approved by Council and signed by the mayor and clerk. In coming to this conclusion, Stratton C.J.N.B. noted Hughes C.J.N.B. in *H.E. Carson* had commented that the City of Moncton did not “ever commit itself to pay for the work”. However, more significantly, Stratton C.J.N.B. also emphasized that the agreement to amend the collective agreement was subject to the provisions of the *Industrial Relations Act*, R.S.N.B. 1973 c. I-4, which addressed the approval and ratification of such agreements. It was in these unique circumstances the Court found the omission of the municipal seal was not fatal to the agreement under s. 5(2).

[35] Neither the comments of Hughes C.J.N.B. nor the decision in *Newcastle* stand for the proposition that s. 5(2) does not apply in circumstances where a council has knowledge of or gives approval to an agreement. While the comments of Hughes C.J.N.B. reflect the circumstances in the case before him, they do not indicate he expanded the focus of an application of s. 5(2) from the execution, by the mandatory signing and sealing, of an agreement, to the approval or authorization of the agreement by a council. Hughes C.J.N.B. is clear in expressing his view in this regard, particularly when he rejects the submission s. 5(2) applies to only written agreements. He said:

In my opinion s. 5(2) of the *Municipalities Act* is clear and unambiguous. I cannot accept the submission made by counsel for the company that the section can be construed as not including oral agreements or contracts. He argued that by applying the *ejusdem generis* rule “agreement, contract, deeds or other documents” referred to written instruments only and that a municipality could be bound by an oral agreement. If a written agreement signed by the mayor and the clerk were of no force or effect to bind the municipality where it was not sealed with the corporate seal, it would be unreasonable to hold that oral agreements could be binding. [para. 15]

[Emphasis added.]

[36] I agree with Hughes C.J.N.B.: s 5(2) is clear and unambiguous. The legislation's intent is plain and obvious. As stated by the Supreme Court in *British Columbia v. Phillip Morris International, Inc.*, 2018 SCC 36, [2018] S.C.J. No. 36 (QL), per Brown J:

Statutory interpretation entails discerning legislative intent by examining the words of a statute in their entire context and in their grammatical and ordinary sense, in harmony with the statute's scheme and object: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21. [para. 17]

[37] I do not believe there can be any doubt that compliance with s. 5(2) is imperative and common law principles, such as part performance or receipt of a benefit, are immaterial to the provision's application. It speaks to the execution requirements of an agreement, contract, etc.; it does not address either the authority or approval necessary for a municipality to enter into or make any such agreement. Through s. 5(2), the Legislature has imposed distinct pre-conditions to enforceability of an agreement, conditions which are in addition to, and not displaced by, any other restriction on a municipality's ability to so act.

[38] Before concluding, it is worth noting that more than once the Court has noted the significance of s. 5(2) being subject to exceptions made by regulation. In *H.E. Carson*, Hughes C.J.N.B reasoned that this reinforced the plain intention that s. 5(2) is to apply to all agreements etc., except those specifically excluded by regulation. He said:

The opening words of s. 5(2) "Except as provided by regulation" in my opinion permits exceptions to be made under s. 192 by the Lieutenant-Governor in Council, but no such regulation has been brought to our attention nor have I been able to find any. This exception, in my view, reinforces the section by indicating the legislature's consideration of possible exceptions and by providing the specific means of creating them. [para. 16]

[Emphasis added.]

[39] In *The Town of Nackawic v. Safeway Shouldering LTD.*, 2001 NBCA 14, 234 N.B.R. (2d) 356, the Court considered the significance of there being no regulation which creates an exception to s. 5(2) when it determined “whether the unjust enrichment principle is necessary to fill the legislative gap created by the failure to promulgate a regulation providing for exceptions”. In this case, Nackawic refused to pay for 5 kilometres of paving. At trial, the company withdrew its claim based on an implied contract, which was not in writing and not signed or sealed, presumably doing so in contemplation of s. 5(2). Instead, the company advanced a claim for recovery based on unjust enrichment. In response, Nackawic maintained that permitting recovery based on unjust enrichment would effectively undermine the legislative purpose of s. 5(2); that is, to preclude liability for claims of this type, unless under contracts that are both signed and sealed. Rejecting Nackawic’s position and concluding unjust enrichment was an acceptable basis for avoiding an unjust result, Robertson J.A. explained:

Note that s. 5(2) of the legislation provides for the adoption of a regulation that will exempt specified contracts from the application of the writing and sealing requirement. Since the legislation was first enacted in 1966 (S.N.B. 1966, c. 20), no such a regulation has been promulgated. Thus, for example, a strict reading of s. 5(2) renders all contracts for the sale of thumbtacks to a municipality unenforceable unless in writing and under seal. Of course, this is an absurdity. The legislature clearly intended there would be exceptions to the general requirement that all municipal contracts be under a seal and signed by the mayor and clerk. In my opinion, there is only one way to avoid that absurdity. To prevent an unjust result arising from the strict application of the “no force or effect” clause as found in s. 5(2) it is necessary to apply the unjust enrichment principle in the manner prescribed by Justice McLachlin in *Peter v. Beblow*, supra. In the present case, the true question is not whether legislative purpose is a relevant factor but whether the unjust enrichment principle is necessary to fill the legislative gap created by the failure to promulgate a regulation providing for exceptions to the writing and sealing requirement prescribed by s. 5(2) of the *Municipalities Act*. [para. 50]

[Emphasis added.]

[40] Currently, there is no regulation which creates exceptions to the application of s. 4(3) under the new legislation.

[41] In conclusion, I do not agree the application judge erred in finding that any agreement between Mr. MacQueen and the Town was oral. The minutes unquestionably evidence the Town's acceptance of Mr. MacQueen's performance under an agreement and they reveal some of its terms, as well as some of the parties' expectations from the agreement. However, the minutes in this case may not be viewed as an agreement, as Mr. MacQueen maintains on appeal. They reflect actions taken by the Town in furtherance of what would appear to be a prior oral agreement, the terms of which are not all apparent from the record. As stated earlier, and by example, Mr. MacQueen claims the agreement applies to all the lots on Hillside Road while the minutes indicate only that his pending application for a building permit for Lot 16 would be issued and he was then entitled to connect that Lot to the private lateral on Lot 15. This is not to say the agreement is not as claimed by Mr. MacQueen, indeed it would be difficult to believe the agreement was so narrow. However, the gap is consistent with the existence of a broader oral agreement.

[42] I also do not agree the judge erred in his application of s. 5(2). The minutes do not satisfy the requirements of that provision and any oral agreement with the Town is of no force or effect. It should be clear that the circumstances might very well be sufficient to establish the agreement claimed by Mr. MacQueen, if it were not for the application of s. 5(2). However, s. 5(2) governs and, as a consequence, any such agreement is of no force or effect.

[43] It is not difficult to have sympathy for the predicament of Mr. MacQueen and the other owners on Hillside Drive or to view the Town as bearing some responsibility for it; however, Mr. MacQueen's willingness to persist in pursuing legal proceedings, which simply repeat allegations of fact that have been laid out in earlier proceedings, cannot be ignored. The ability to withhold costs from the Town as a successful party, on a principled basis, has been exhausted.

VI. Disposition

[44] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs of \$ 2,500 payable by Mr. MacQueen to the Town.

LE JUGE FRENCH

I. Introduction

[1] Jon MacQueen soutient que le juge saisi de la requête a commis une erreur en concluant qu'une entente intervenue entre lui, Jon MacQueen, et la municipalité de Grand Bay n'a pas « de validité ou d'effets », parce qu'elle n'a pas été faite par écrit, n'a été ni revêtue d'un sceau ni signée par le maire et le greffier, ainsi qu'il est prévu au par. 5(2) de la *Loi sur les municipalités*, L.R.N.-B. 1973, ch. M-22 (maintenant abrogée, le par. 4(3) de la *Loi sur la gouvernance locale*, L.N.-B. 2017, ch. 18, étant la disposition équivalente). En appel, M. MacQueen prétend que l'entente a été faite par écrit, qu'elle est revêtue d'un sceau et qu'elle porte les signatures voulues, les procès-verbaux des réunions municipales des 28 mars, 11 et 25 avril 1994, ainsi qu'un plan de lotissement enregistré et approuvé par la municipalité le 25 avril 1994 en faisant foi, selon lui. Il affirme que ces documents témoignent tous de l'exécution par lui des engagements qu'il avait pris dans l'entente et rendent comptent aussi des obligations assumées par la municipalité en application de l'entente. Grand Bay est devenue par la suite Grand Bay-Westfield, l'intimée dans la présente affaire.

[2] La requête déposée en Cour du Banc de la Reine, dont découle l'appel interjeté en l'espèce, est la plus récente tentative par M. MacQueen d'obtenir la permission d'ériger un bâtiment sur le bien acheté en 1981 par lui et son épouse. Le bien était composé d'un chemin privé et de lots qui apparaissaient à l'origine sur un plan déposé en 1902. Peu après qu'il eut fait l'acquisition du bien, M. MacQueen a constaté que la municipalité ne délivrerait pas de permis de construction pour aucun des lots, à moins qu'il ne fasse des arrangements satisfaisants pour assurer leur approvisionnement en services municipaux. En 1994, toutefois, M. MacQueen et la municipalité ont conclu une entente dont l'objectif, selon lui, était de lui permettre de construire sans qu'il lui soit nécessaire (1) d'aménager le chemin non asphalté, qui était alors un chemin privé (dont

M. MacQueen était propriétaire), pour qu'il réponde aux normes municipales en vigueur, et (2) de procéder au raccordement des lots individuels au réseau d'égouts sanitaires existant de la municipalité. Selon lui, l'entente prévoyait aussi que la municipalité assumait la responsabilité d'apporter ces améliorations à l'avenir; il soutient que cela était le résultat attendu du transport par lui du chemin privé à la municipalité et de l'acceptation par elle de ce chemin comme voie publique.

[3] Il n'est pas contesté qu'il y avait accord des volontés sur certaines de ces questions. Cependant, depuis au moins 2003, lorsque la municipalité a refusé d'accorder un permis de construction à l'acheteur éventuel d'un des lots de M. MacQueen, les parties ne s'entendent pas sur ce qui avait été convenu ni sur l'obligation continue de la municipalité. L'acheteur éventuel a interjeté appel de ce refus auprès de la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme du Nouveau-Brunswick. Son appel a été rejeté et en 2004 un autre appel a été interjeté, cette fois par M. MacQueen. Cet appel aussi a été rejeté. Dans les deux appels, M. MacQueen a prétendu que la municipalité était tenue de délivrer un permis de construction en raison de l'entente de 1994, mais dans les deux cas, la Commission a rejeté cet argument. Ni l'une ni l'autre des décisions de la Commission n'a été portée en appel ou n'a fait l'objet d'une requête en révision.

[4] En 2016, M. MacQueen a changé de tactique dans la poursuite de son objectif de construire sur ses lots et il a déposé une requête auprès de la Cour du Banc de la Reine dans laquelle il demandait une « précision des droits » qui dépendent de l'interprétation du s.-al. 42(3j)(i) de la *Loi sur l'urbanisme*, L.R.N.-B. 1973, ch. C-12 (maintenant abrogée et remplacée par la *Loi sur l'urbanisme*, L.N.-B. 2017, ch. 19). Dans son mémoire préparatoire, M. MacQueen a demandé à la Cour d'ordonner à la municipalité [TRADUCTION] « d'exécuter sa part du contrat, ainsi que le prescrit le s.-al. 42(3j)(i) de la *Loi sur l'urbanisme* ». Il prétendait qu'à la suite de l'approbation et de l'enregistrement du plan de lotissement, la municipalité avait négligé de remplir ses obligations découlant de la loi et du contrat en effectuant les améliorations nécessaires au chemin et au réseau d'égouts, afin que ceux-ci répondent aux exigences de la municipalité pour la délivrance de permis de construction pour ses lots. Le juge saisi de la

requête a rejeté la prétention voulant que la *Loi sur l'urbanisme* crée une obligation de la sorte. En outre, tout en reconnaissant qu'une sorte d'entente avait bel et bien été créée en 1994, le juge a conclu que pareille entente n'imposait pas à la municipalité une obligation exécutoire d'apporter des améliorations au chemin ou au réseau d'égouts, ou aux deux. Pour les motifs énoncés ci-après, je suis d'avis de rejeter l'appel de cette décision interjeté par M. MacQueen.

[5] Avec l'autorisation de la Cour, Nargis Kheraj a qualité d'intervenante dans l'appel interjeté par M. MacQueen. M^{me} Kheraj est propriétaire d'un bien situé sur le chemin Hillside et en 1994 elle avait participé, avec d'autres, aux discussions qui avaient abouti à l'acceptation par la municipalité du chemin privé et des servitudes indiqués sur le plan de lotissement, qu'elle avait signé en sa qualité de propriétaire. Il va sans dire que l'amélioration par la municipalité du chemin Hillside suscite un grand intérêt.

II. Contexte

[6] Ainsi qu'il a été mentionné, le bien de M. MacQueen renferme des lots qui ont été désignés pour la première fois sur un plan enregistré en 1902. Le plan illustre un certain nombre de lots situés le long de la rivière Saint-Jean et un chemin privé qui longe l'arrière de ces lots, plus ou moins parallèlement à la rivière. Il crée aussi un certain nombre de lots de l'autre côté du chemin privé, lesquels ne donnent pas sur la rivière. Le bien de M. MacQueen comprend des lots situés des deux côtés du chemin. Après avoir fait l'acquisition du bien en 1981, M. MacQueen a tenté sans succès d'obtenir de la municipalité l'autorisation de construire. Le dossier témoigne d'une relation difficile entre les deux. Parmi les questions épineuses entre eux, il y avait un ponceau de la municipalité qui empiétait sur son bien. De plus, en 1986, M. MacQueen a intenté une action qui a été réglée en 1993 lorsque la municipalité a payé la somme de 25 000 \$.

[7] En 1994, les parties sont parvenues à ce qui semble avoir été une solution aux efforts de M. MacQueen pour obtenir un permis de construction sans qu'il lui soit nécessaire d'apporter des améliorations importantes à son chemin privé et au réseau

d'égouts de la municipalité. Selon l'arrangement conclu, M. MacQueen a transporté une partie de son chemin privé à la municipalité après y avoir apporté certaines améliorations (même s'il demeurait non asphalté), et il a accordé deux servitudes à la municipalité. La municipalité a accepté le chemin privé comme voie publique (ce chemin est devenu par la suite le chemin Hillside) et elle a désigné une des servitudes comme « rue future » menant à la rivière. L'autre servitude réglait le problème du ponceau de la municipalité qui empiétait sur le bien de M. MacQueen. Dans cet arrangement, la municipalité s'est montrée disposée à acquiescer, à tout le moins, à la demande alors en instance de M. MacQueen en vue de l'obtention d'un permis de construction pour le lot 16, sans exiger de lui qu'il apporte des améliorations additionnelles au chemin ou au réseau d'égouts de la municipalité. En effet, la municipalité a adopté une résolution qui permettait à M. MacQueen d'aménager une conduite d'égout latérale du nouveau bâtiment proposé pour le lot 16 et de raccorder celle-ci à une conduite d'égout latérale privée qui existait déjà sur le lot 15. Cette dernière conduite latérale était raccordée au réseau d'égouts de la municipalité, ce qui éliminait le besoin de prolonger le réseau de la municipalité. Quoique tous ces renseignements figurent dans les procès-verbaux de la municipalité, M. MacQueen affirme que l'entente conclue avec la municipalité s'étendait à tous les lots situés sur le chemin Hillside. Il renvoie à des copies d'affidavits fournis à l'appui et faits sous serment en 2004 par un ancien maire et un ancien maire adjoint.

- [8] Le procès-verbal qui constate l'approbation par la municipalité du [TRADUCTION] « Plan de lotissement MacQueen » est au coeur de la prétention de M. MacQueen voulant que le juge ait commis une erreur en refusant de reconnaître que son entente avec la municipalité était une entente faite par écrit, sous sceau et signée par le maire et le greffier. Il souligne que le procès-verbal officiel est fait par écrit, qu'il est sous sceau et signé par le maire et le greffier. Le plan de lotissement MacQueen indique la création d'une nouvelle voie publique (le chemin Hillside) et d'une nouvelle rue future qui s'étend perpendiculairement au chemin Hillside jusqu'à la rivière. Il illustre aussi la servitude de service public accordée pour le ponceau de la municipalité et le triangle de terre transféré à la municipalité en vue de l'élargissement du chemin pour en faire une voie publique.

[9] Selon les procès-verbaux des réunions de la municipalité du 28 mars et des 11 et 25 avril 1994, il est évident, comme l'a reconnu le juge saisi de la requête, que M. MacQueen et la municipalité avaient conclu un genre d'entente. Ces procès-verbaux constatent l'intention de la municipalité d'apporter des améliorations au chemin Hillside [TRADUCTION] « lorsqu'elle disposerait des fonds voulus » et [TRADUCTION] « éventuellement » d'installer une nouvelle station de relèvement sur la rue future. La question de savoir si l'entente comportait des conditions aussi larges et globales que le prétend maintenant M. MacQueen est une tout autre chose. Cela dit, compte tenu de la conclusion du juge selon laquelle pareille entente est sans force exécutoire, il n'était pas nécessaire de se pencher sur cette question.

[10] Le procès-verbal de la réunion du 28 mars 1994 constate l'approbation par le conseil municipal d'une motion visant à [TRADUCTION] « approuver provisoirement le lotissement MacQueen », sous réserve des conditions suivantes :

- une couche de gravier concassé d'une épaisseur de 6 pouces sera étalée sur une largeur de 24 pieds et sur toute la longueur du chemin (à effectuer par M. MacQueen);
- un cul-de-sac sera construit sur une surface de roulement aménagée de 60 pieds de diamètre (à effectuer par M. MacQueen);
- le chemin menant au cul-de-sac sera désigné sous le nom « chemin Hillside »;
- [TRADUCTION] « étant entendu que la proposition provisoire présentée à la municipalité donnera les résultats suivants : » (1) M. MacQueen transférera à la municipalité le chemin, qui deviendra une voie publique d'une largeur de 33 pieds, et le droit de passage de 21 pieds du chemin Hillside (jusqu'à la rivière); et (2) lorsqu'elle disposera des fonds voulus, la municipalité apportera des améliorations au chemin Hillside;
- le droit de passage allant du « chemin Hillside » jusqu'à la rivière Saint-Jean sera désigné en tant que « rue future »;

- la municipalité accepte de désigner le chemin Hillside comme voie publique et, [TRADUCTION] « en contrepartie » de la cession du droit de passage [TRADUCTION] « de 21 pieds » jusqu'à la rivière, [TRADUCTION] « la municipalité apportera des améliorations à la rue lorsqu'elle disposera des fonds voulus »;
- [TRADUCTION] « la municipalité est disposée à effectuer les travaux d'aménagement en contrepartie de la cession du droit de passage de 21 pieds allant jusqu'à la rivière, où éventuellement une station de relèvement sera aménagée »;
- l'entretien d'hiver (déneigement) ne sera pas effectué sur le chemin avant l'automne 1994;
- dès l'approbation définitive, la municipalité fera installer des lampadaires, conformément à sa politique;
- M. MacQueen est autorisé à raccorder une conduite d'un bâtiment sur le lot 16 à une conduite latérale privée qui est raccordée au regard d'égout existant de la municipalité.

[11] Le procès-verbal du 11 avril 1994 mentionne M. MacQueen à trois reprises. Deux mentions ont trait à sa demande de permis de construction en instance pour le lot 16. La troisième est une motion visant le renvoi du plan de lotissement au comité consultatif en matière d'urbanisme afin d'obtenir les recommandations de celui-ci. Le procès-verbal du 25 avril 1994 constate la motion du conseil en vue de l'approbation définitive du plan de lotissement. Voici un extrait de ce procès-verbal :

[TRADUCTION]

Il est proposé par le conseiller Losier de souscrire à la recommandation faite par le comité consultatif en matière d'urbanisme dans sa note du 19 avril 1994 adressée au conseil et par le commissaire des travaux dans son rapport du 20 avril 1994 et d'approuver définitivement le plan de lotissement de David Ashley MacQueen [...], aux conditions suivantes :

1. Le conseil accepte le chemin Hillside indiqué sur le plan comme chemin PUBLIC.

2. Le conseil accepte l'allée David indiquée sur le plan comme RUE FUTURE.
3. Le conseil accepte la servitude de service public sur la limite nord des lots 18 et 18A.
4. Le conseil accepte comme voie publique la parcelle triangulaire située au coin nord-ouest du lot 18.
5. Le conseil convient de renoncer au terrain d'utilité publique en échange de la partie nord-ouest du lot 18 mentionnée au point 4.
6. Le plan de lotissement sera signé à condition que Jon et Gail MacQueen signent les documents préparés par notre avocat. Ces documents transportent à la municipalité leur servitude du côté ouest du lot 86-1. Les frais afférents au transport de la servitude seront assumés par la municipalité, le prix d'achat étant fixé à 1 \$.
7. L'autorisation sera donnée pour la signature des documents requis préparés par notre avocat pour l'obtention de la servitude de 3,66 m du côté ouest du lot 86-1.

[12] Le procès-verbal du 25 avril 1994 contient aussi la motion du conseil visant le renvoi au commissaire des travaux de la demande de permis de construction de M. MacQueen (pour le lot 16), afin qu'il veille au respect de toutes les conditions relatives au plan de lotissement avant qu'un permis de construction soit délivré. Cette motion montre clairement le lien entre l'exécution par M. MacQueen des actes nécessaires pour donner effet au plan de lotissement et, à tout le moins, sa demande de permis de construction en instance. Par voie de motion distincte, le conseil a approuvé le raccordement par M. MacQueen d'une canalisation d'égout (allant du nouveau bâtiment proposé sur le lot 16) au réseau d'égouts de la municipalité, au moyen de son raccordement à une conduite latérale privée située sur le lot 15. Autrement dit, pour

l'obtention d'un permis de construction visant le lot 16, il ne serait pas nécessaire de prolonger le réseau d'égouts de la municipalité.

[13] M. MacQueen a achevé les travaux sur le chemin privé, il a effectué le transport des biens à la municipalité, et le plan de lotissement a été finalisé. Le plan est revêtu du cachet d'approbation de la municipalité (conformément à la *Loi sur l'urbanisme*), cachet qui porte la date du 25 avril 1994. L'approbation par l'agent d'aménagement de la municipalité est indiquée au moyen d'un cachet qui figure sur le plan et porte la date du 2 mai 1994, date à laquelle le plan a aussi été enregistré. La municipalité a accepté de désigner le chemin Hillside comme voie publique et elle en a assuré le déneigement chaque hiver jusqu'en 2004, année où elle a cessé de déneiger le chemin pour des raisons qui n'ont pas été fournies expressément en preuve au juge saisi de la requête. Ainsi qu'il a été mentionné, toutefois, c'est en 2004 que la décision de la municipalité de refuser le permis de construction a été portée en appel pour la première fois devant la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme.

[14] Malgré tout cela, il semble que M. MacQueen n'a pas donné suite à ses intentions, en 1994, d'obtenir un permis de construction pour le lot 16, et aucun permis n'a été délivré par la municipalité. Aucune autre demande de permis de construction n'a été présentée avant presque 10 ans plus tard. Dans l'intervalle, la municipalité n'a pas amélioré le chemin Hillside, tel qu'il avait été envisagé, et elle n'a pas aménagé non plus la station de relèvement sur la servitude désignée comme rue future.

[15] En 2003, M. MacQueen a conclu une convention de vente du lot 17. La municipalité a informé l'acheteur éventuel que s'il voulait obtenir un permis de construction, il lui faudrait (1) améliorer le chemin Hillside afin qu'il réponde aux normes actuelles, c'est-à-dire élargir et asphalté le chemin, et (2) prolonger le réseau d'égouts de la municipalité, ce qui nécessiterait l'aménagement de deux, peut-être même trois stations de relèvement. Le coût associé à un tel aménagement était exorbitant.

[16] Aidé de M. MacQueen, l'acheteur éventuel a déposé un avis d'appel auprès de la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme contestant le refus par la municipalité de délivrer un permis de construction. Dans sa décision de rejeter l'appel, qu'il a rendue le 5 février 2004, le président de la Commission a rejeté tout moyen d'appel fondé sur l'entente intervenue en 1994 entre M. MacQueen et la municipalité. Dans ses motifs, il explique en profondeur le fondement de sa conclusion selon laquelle pareille entente, ou, comme il a dit, pareil [TRADUCTION] « consensus », ne pouvait supplanter la législation ou les arrêtés municipaux applicables et obliger la municipalité, en 2003, à délivrer un permis de construction. Il a affirmé :

[TRADUCTION]

L'argument soulevé par M. MacQueen, au nom de M. Morrison, selon lequel il y a eu [TRADUCTION] « application erronée de la *Loi* ou d'un arrêté municipal ou règlement pris en vertu de celle-ci » est fondé sur son assertion voulant que M. Morrison ait été traité de façon injuste ou discriminatoire.

Ces allégations sont fondées sur l'interprétation par M. MacQueen des réunions municipales et de certains événements qui ont eu lieu à Grand Bay en 1984 et en 1994.

Il est évident que les responsables en matière d'urbanisme à Grand Bay s'efforçaient de trouver une manière de répondre favorablement aux demandes de M. MacQueen relatives à l'aménagement de son terrain sur la promenade Hillside, tout en respectant leurs propres consignes en matière d'aménagement.

En 1994, selon le témoignage de Peter Fenwick, qui a été maire de Grand Bay de 1992 à 1997, il y avait selon lui un consensus par lequel si M. MacQueen avait fait une demande de permis de construction à ce moment-là, il les aurait obtenus.

Le problème, c'est qu'il ne l'a pas fait. Personne d'autre ne l'a fait non plus en son nom. Pour un motif quelconque, les lots n'ont pas été aménagés et, dans l'intervalle, les municipalités de Grand Bay et de Westfield ont fusionné, de nouveaux arrêtés en matière de construction, de zonage

et de lotissement sont entrés en vigueur et les anciens arrêtés ont été abrogés.

Lorsque le constructeur de maisons est allé voir M. Taylor, en 2003, le lot en question était assujéti, entre autres textes législatifs et réglementaires, à l'arrêté de construction de Grand Bay-Westfield, soit le *Town of Grand Bay-Westfield Building By-law* (arrêté 17).

[...]

L'art. 7 de l'arrêté de construction prévoit qu'une personne ne peut ériger de bâtiment sans permis de construction (par. 7(1)), et établit la forme de demande et les autres exigences à remplir dans une demande de permis de construction (par. 7(3)). Il prévoit aussi que le lot à bâtir doit donner sur une rue publique et que cette rue doit être aménagée conformément aux normes de la municipalité [...]

En l'espèce, les [TRADUCTION] « [...] autres arrêtés municipaux applicables [...] » dont M. Taylor devait tenir compte étaient l'arrêté de zonage, qui prescrivait que des arrangements satisfaisants devaient être pris pour l'approvisionnement en services d'égout et que les rues devaient être en place (art. 4.5), ainsi que l'arrêté concernant le réseau d'égout séparatif, lequel exigeait un [TRADUCTION] « permis écrit » pour pouvoir raccorder un bâtiment à un égout sanitaire (par. 3(1)).

L'appelant avait allégué que M. Taylor avait fait une [TRADUCTION] « application erronée » de la *Loi* ou des arrêtés municipaux ou règlements pris en vertu de celle-ci.

Selon la preuve qui a été présentée à la Commission, le lot dont il s'agit est un lot à bâtir qui a été approuvé, en ce sens qu'il figure sur un plan de lotissement enregistré en 1902.

Toutefois, même si un lot est approuvé en vue de la construction, cela ne signifie pas pour autant qu'une personne a droit à un permis de construction. Cela semble être la position adoptée par M. MacQueen.

La municipalité de Grand Bay-Westfield a adopté des arrêtés municipaux, comme elle est en droit de le faire, qui

établissent des normes constituant les conditions préalables à la délivrance d'un permis de construction.

M. Taylor, ainsi que la loi l'y oblige, a appliqué les arrêtés municipaux tels qu'ils existent à l'heure actuelle, et quoiqu'il ne l'ait pas dit officiellement, a clairement fait savoir que le lot en question n'est pas un bien pour lequel un permis autorisant la construction d'une résidence privée sera délivré, sauf si des améliorations sont apportées au chemin Hillside et si des dispositions sont prises pour la viabilisation du lot.

Il n'y a eu aucune application erronée de la loi à cet égard, et les mesures prises par le conseil municipal ou d'autres groupes dans les années 1980 et 1990 sont très peu pertinentes en l'espèce.

Sur la question de savoir si M. Morrison a été traité de façon injuste ou discriminatoire par M. Taylor [...] [C'est moi qui souligne.]

[17] L'acheteur éventuel n'a pas porté cette décision en appel et n'a pas présenté de requête en révision. Toutefois, M. MacQueen, sans délai presque, a présenté personnellement une demande de permis de construction. La demande a été rejetée et M. MacQueen a interjeté appel auprès de la Commission. Le président de la Commission a rejeté l'appel sans tenir d'audience après avoir conclu que M. MacQueen n'y soulevait rien de nouveau. M. MacQueen a présenté une requête en révision à la Cour du Banc de la Reine, dans laquelle il demandait à la Cour un contrôle (1) du rejet par la Commission de l'appel formé par l'acheteur éventuel, et (2) du rejet par le président de son appel à lui sans audience. Sa requête concernant l'appel de l'acheteur éventuel a été rejetée au motif qu'il n'avait pas qualité pour contester la décision rendue, mais sa requête portant sur son propre appel auprès de la Commission a été accueillie. Son appel a été renvoyé à la Commission pour une audition au fond (voir *MacQueen c. Assessment and Planning Appeal Board*, 2005 NBBR 154, 284 R.N.-B. (2^e) 391, et *MacQueen c. Assessment and Planning Appeal Board*, 2005 NBBR 153, 285 R.N.-B. (2^e) 20, le juge Glennie).

[18] La Commission a entendu l'appel de M. MacQueen, puis l'a rejeté dans une décision rendue le 20 septembre 2005. En plus de rejeter l'argument de

M. MacQueen selon lequel la décision lui causait un préjudice, la Commission a rejeté sa prétention fondée sur l'entente de 1994 et voulant que le refus d'accorder un permis de construction découle d'une application erronée des arrêtés municipaux. Voici un extrait de cette décision :

[TRADUCTION]

Dans la présente affaire, M. Taylor avait reçu de l'appelant une demande de permis de construction. Il est évident, mais il faut tout de même le préciser, qu'il pouvait uniquement évaluer cette demande en fonction des exigences des arrêtés en vigueur au moment de la demande, et non pas ceux en vigueur en 1994 ou durant toute autre année où l'appelant croit que le conseil de Grand Bay peut avoir discuté d'un permis de construction pour le lot en question.

Le 25 février 2004, date de la demande de permis, les arrêtés municipaux de Grand Bay-Westfield prévoyaient que l'inspecteur de bâtiments pouvait uniquement délivrer un permis de construction si [TRADUCTION] « [...] des arrangements satisfaisants [avaient été pris] pour l'approvisionnement en électricité et en eau, pour l'aménagement de canalisations d'égout et de rues ou pour la mise en place d'autres services ou installations ».

Avec tout le respect que je dois à l'appelant, la question ici est très simple. M. Taylor a-t-il eu raison de refuser d'accorder le permis de construction à l'appelant à moins qu'il [M. MacQueen] prenne les dispositions appropriées pour l'approvisionnement en eau et l'aménagement des services d'égouts et des rues?

Manifestement, la réponse est oui.

Non seulement M. Taylor n'avait aucune obligation de tenter de deviner ce qui était intervenu entre M. MacQueen et la municipalité de Grand Bay durant les années 1980 et 1990, mais il aurait eu tort de le faire.

Sa tâche consistait à veiller à ce que la demande de M. MacQueen respecte les arrêtés municipaux. De toute évidence, elle ne les respectait pas. Et M. MacQueen n'a à peu près pas essayé de répondre aux demandes faites par M. Taylor.

Comme M. MacQueen était parfaitement au courant du résultat obtenu avec la demande de Jeffrey Morrison, il ne pouvait s'étonner du rejet de la demande de permis de construction.

Il est malheureux, et de quelque façon lamentable, de devoir constater que M. MacQueen ne veut pas accepter « non » comme réponse à sa demande de permis de construction pour le lot 17. Il n'existe absolument aucun argument soutenable lui permettant d'invoquer de quelque manière des décisions prises en 1994 par le conseil municipal de Grand Bay pour obliger M. Taylor à accorder le permis. [C'est moi qui souligne.]

[19] M. MacQueen n'a pas sollicité le contrôle judiciaire de cette décision et il semble qu'aucune mesure n'ait été prise avant 10 ans plus tard, lorsque M. MacQueen a présenté la requête faisant l'objet du présent appel. Au lieu de donner suite à sa demande de délivrance d'un permis de construction, comme il l'avait fait en 2003-2004, M. MacQueen demande plutôt, dans la requête actuelle, une ordonnance enjoignant à la municipalité d'effectuer elle-même les travaux d'aménagement qu'elle exige sur le chemin Hillside comme condition pour approuver une nouvelle construction sur ce chemin.

[20] Dans l'avis de requête qu'il a déposé le 29 septembre 2016, M. MacQueen demande à la cour la [TRADUCTION] « précision des droits » qui dépendent de l'interprétation qui est faite du s.-al. 42(3)j(i) de la *Loi sur l'urbanisme* maintenant abrogée. L'article 42 est en partie rédigé comme suit :

42(3) For greater certainty without limiting the general power conferred by subsection (1) or (2.1), a subdivision by-law may

(j) provide that the development officer shall not approve a subdivision plan unless, in the opinion of the council or rural community council,

(i) the council or rural community

42(3) Pour plus de certitude et sans limiter le caractère général du pouvoir conféré par le paragraphe (1) ou (2.1), un arrêté de lotissement peut

j) prévoir que l'agent d'aménagement ne doit approuver un plan de lotissement que lorsque le conseil ou le conseil de la communauté rurale a estimé

(i) qu'il sera capable dans un proche

council, as the case may be will be able in the foreseeable future to provide the proposed subdivision with streets, water and sewer lines, light, recreational areas or other facilities required by the by-law for that class of subdivision, or the person proposing the subdivision has made satisfactory arrangements for providing such facilities[.]

[Emphasis added.]

avenir d'établir dans le lotissement proposé les rues, les canalisations d'eau et d'égout, l'éclairage, les zones récréatives ou autres équipements que prescrit l'arrêté pour cette catégorie de lotissement ou que le particulier proposant ce lotissement a pris des arrangements satisfaisants pour doter le lotissement de ces équipements[.]

[C'est moi qui souligne.]

[21] M. MacQueen fonde sa thèse sur le fait, selon lui, que l'agent d'aménagement de la municipalité ne pouvait approuver son plan de lotissement en 1994 à moins que le conseil estimait pouvoir effectuer, dans un proche avenir, les améliorations nécessaires au chemin Hillside et au réseau d'égouts. Personne ne prétend que M. MacQueen aurait conclu une entente de promoteur l'obligeant à faire les améliorations comme condition préalable à l'approbation de son plan de lotissement. Par conséquent, soutient-il, la municipalité a l'obligation maintenant d'effectuer les améliorations que le conseil, en 1994, estimait pouvoir faire dans un proche avenir. Dans son mémoire préparatoire, M. MacQueen a intégré dans ses observations cette demande concernant l'entente de 1994. Il a demandé à la cour d'ordonner à la municipalité de [TRADUCTION] « remplir sa part du contrat, comme l'exige le s.-al. 42(3j)(i) de la *Loi sur l'urbanisme* ».

[22] Le juge saisi de la requête a rejeté cette interprétation du s.-al. 42(3j)(i) faite par M. MacQueen. Il a conclu à l'audition de la requête que cette disposition ne créait pas d'obligation pour une municipalité, mais qu'elle permettait simplement à une municipalité d'adopter un arrêté de lotissement qui prévoit que l'agent d'aménagement ne doit pas approuver un plan à moins que les conditions énoncées soient remplies. Cette décision tranchait, bien sûr, la demande précise formulée par M. MacQueen dans son avis de requête, toutefois, le juge s'est penché sur l'assertion directe ou sous-jacente faite par M. MacQueen selon laquelle l'entente de 1994 créait une obligation contractuelle pour la municipalité d'effectuer les améliorations au chemin (ou, subsidiairement, empêchait la municipalité de lui refuser un permis de construction pour le motif que le chemin devait

satisfaire aux normes actuelles et que les canalisations d'égout devaient être prolongées). Le juge a conclu que pareille entente intervenue avec la municipalité n'avait pas « de validité ou d'effets », puisqu'elle avait été conclue oralement et qu'elle n'était pas revêtue du sceau de la municipalité ni signée par le maire et le greffier conformément au par. 5(2) de la *Loi sur les municipalités*. L'appel formé par M. MacQueen porte principalement sur cette dernière conclusion.

III. Moyens d'appel

[23] Dans son avis d'appel, M. MacQueen soulève des moyens qui sont énoncés dans un appendice de trois pages qui décrit, dans chaque paragraphe, les parties de la décision du juge qui, selon lui, révèlent des erreurs. À mon avis, on peut résumer les questions soulevées par M. MacQueen comme des allégations d'erreurs commises par le juge dans sa décision : (1) l'entente de 1994 conclue avec la municipalité était une entente conclue oralement; (2) l'entente n'était pas revêtue d'un sceau et n'était pas signée par le maire et le greffier; et (3) le par. 5(2) de la *Loi sur les municipalités* fournit une réponse complète à l'allégation selon laquelle la municipalité avait l'obligation contractuelle a) d'achever les travaux qu'elle exige sur le chemin Hillside avant que des permis de construction soient délivrés ou, subsidiairement, b) de délivrer les permis de construction sans exiger que les travaux soient effectués.

IV. Analyse

[24] Les observations de M. MacQueen en appel ne sont pas axées sur le rejet par le juge saisi de la requête de sa prétention à l'égard du s.-al. 42(3j)(i) de la *Loi sur l'urbanisme*, soit que cette disposition oblige la municipalité à améliorer le chemin Hillside et le réseau d'égouts. Qu'à cela ne tienne, puisqu'il mentionne cette disposition au passage, j'examinerai très brièvement, par souci de précision, l'idée voulant que la décision du juge sur cette question révèle une erreur de droit. À mon avis, c'est à bon droit que le juge a conclu que le s.-al. 42(3j)(i) [TRADUCTION] « décrit tout simplement ce que le conseil peut inclure dans un arrêté de lotissement. Il ne crée

pas pour une collectivité l'obligation active d'entreprendre des travaux ». Il n'y a plus rien à dire sur cette question. J'irai cependant plus loin en ajoutant que, selon moi, un arrêté pris en vertu du s.-al. 42(3j)(i) qui empêche un agent d'aménagement d'approuver un plan de lotissement à moins que le conseil soit « capable dans un proche avenir d'établir » les services municipaux prescrits par l'arrêté n'aurait pas pour effet, si les services ne sont pas établis par la suite et sur la simple base de cette omission de le faire, de créer pour le conseil l'obligation exécutoire de fournir les services. En l'espèce, il n'est pas allégué, encore moins établi, qu'à l'époque où il a approuvé le plan, l'agent d'aménagement a agi de façon contraire à une loi ou à un arrêté applicables. En outre, M. MacQueen n'a pas soulevé la négligence et d'ailleurs il n'aurait pu le faire par voie de requête. Voir à ce sujet la décision *Central Trust Company c. Saint John, City of and Bruhier* (1983), 53 R.N.-B. (2^e) 280, A.N.-B. n° 397 (C.B.R.) (QL), rendue par le juge Hoyt (tel était alors son titre), où la Cour du Banc de la Reine a rejeté l'idée voulant qu'une municipalité ait fait une assertion négligente et inexacte en approuvant un plan de lotissement sans prendre les dispositions appropriées pour assurer la prestation des services municipaux, contrairement à l'arrêté municipal applicable. Bien entendu, puisque le dossier semble indiquer très clairement qu'à l'époque de l'approbation du plan de lotissement MacQueen le conseil était d'avis qu'il fournirait les services à l'avenir, il serait raisonnable que les personnes touchées s'attendent à ce que le conseil donne suite à son intention, à moins d'avoir une bonne raison de retarder les travaux par la suite ou de décider de changer complètement d'avis.

[25] Comme il a été mentionné, l'argument principal de M. MacQueen en appel est que le juge a commis une erreur lorsqu'il a jugé que toute entente intervenue avec la municipalité était une entente orale, non signée et non revêtue d'un sceau et, partant, qu'elle n'avait aucune force exécutoire, par application du par. 5(2). Il soutient que le juge a mal interprété la preuve, puisque les procès-verbaux font état d'une entente et que ceux-ci sont faits par écrit, sont revêtus du sceau et sont signés par le maire et le greffier.

[26] Des extraits des procès-verbaux avaient été fournis au juge saisi de la requête comme pièces à l'appui d'un affidavit présenté par la municipalité. Ces extraits des procès-verbaux ne montraient pas le sceau ou les signatures du maire et du greffier, mais ils sont apposés sur les originaux. M. MacQueen soutient que cela est à l'origine de l'interprétation erronée du juge selon laquelle l'entente n'était pas faite par écrit et n'était pas revêtue du sceau ou signée, et il a présenté une motion à la Cour afin de pouvoir produire les copies complètes des procès-verbaux, qui montrent effectivement le sceau et les signatures. Nous avons accueilli la motion de M. MacQueen par consentement, et le fait que les procès-verbaux étaient signés et revêtus du sceau de la municipalité n'est pas contesté. Cela dit, les motifs de décision du juge montrent bien que sa conclusion sur le fait que toute entente intervenue constituait une entente orale n'était pas fondée sur l'absence dans les procès-verbaux des signatures ou du sceau. Le juge est parvenu à sa conclusion en se fondant sur l'ensemble du dossier, notamment sur le fait, comme il l'explique dans sa décision, que M. MacQueen a reconnu, lorsqu'on lui a posé la question, qu'il n'existait pas d'entente écrite. Le juge a manifestement reconnu l'importance des procès-verbaux comme preuve de l'existence d'une entente et il a cité en entier, dans sa décision, la résolution du conseil qui approuve définitivement le plan de lotissement. À mon avis, toutefois, le juge a accepté ces procès-verbaux comme instruments ratifiant la prise de certaines démarches en raison d'une entente orale intervenue antérieurement; il ne les a pas acceptés comme formant l'entente même, et il ne les considérait certainement pas comme reflétant la totalité de l'entente entre M. MacQueen et la municipalité, le cas échéant. Comme il a été mentionné, les procès-verbaux ne contiennent pas toutes les conditions de l'entente.

[27] M. MacQueen et l'intervenante ont limité leurs observations en appel à l'appréciation des faits par le juge et ils ont vigoureusement fait remarquer que le conseil avait approuvé la prise de diverses démarches requises par l'entente et avait sciemment bénéficié de l'exécution de l'entente par M. MacQueen. Quoi qu'il en soit, l'analyse doit porter sur davantage que cela; au coeur du litige il y a l'application du par. 5(2). À l'audition de la requête et en appel, peu de choses ont été dites au sujet de la jurisprudence portant sur le par. 5(2). C'est probablement parce que M. MacQueen, qui

se représentait lui-même, semblait se contenter de laisser ces aspects du droit à la Cour et, en effet, il en a été dit autant en appel. Peu importe, il nous incombe de trancher non seulement l'allégation selon laquelle le juge aurait mal interprété les faits, mais aussi l'allégation imprécise, sans conteste, de M. MacQueen selon laquelle le juge aurait commis une erreur dans l'application du par. 5(2). À mon avis, ni l'une ni l'autre observation n'est fondée.

[28] Voici le texte du par. 5(2) :

5(2) Except as provided by regulation, no agreement, contract, deed or other document made or issued after January 1, 1967 to which a municipality is a party has any force or effect unless it is

- (a) sealed with the corporate seal of the municipality, and
- (b) signed by the mayor and the clerk.

5(2) Sauf lorsque le règlement le prévoit, les conventions, contrats, actes ou autres documents faits ou établis après le 1^{er} janvier 1967 et auxquels une municipalité est partie, n'ont de validité ou d'effets que s'ils

- a) portent le sceau corporatif de la municipalité, et
- b) sont revêtus de la signature du maire et du secrétaire.

[29] La *Loi sur les municipalités* a été abrogée en 2017, et il vaut la peine de signaler que le par. 4(3) de la *Loi sur la gouvernance locale*, L.N.-B. 2017, ch. 18, est la disposition équivalente actuelle du par. 5(2). Les deux dispositions sont à peu près identiques, mais il y a des différences. Texte du par. 4(3) :

4(3) Except as provided by regulation, no agreement, contract, instrument or other document to which a local government is a party has any force or effect unless it is

- (a) sealed with the corporate seal of the local government, and
- (b) signed by the mayor and the clerk.

4(3) Sauf disposition contraire prévue par règlement, la force exécutoire des ententes, accords, contrats, instruments ou autres documents auxquels est partie tout gouvernement local est assujettie aux deux exigences suivantes :

- a) ils sont revêtus du sceau du gouvernement local;
- b) ils portent les signatures du maire et du greffier.

[30] Le libellé clair et sans équivoque du par. 5(2) n'a pas pour autant éliminé les litiges concernant son application. Cela tient peut-être au fait que son application peut donner des résultats qui semblent durs et paradoxaux; c'est une disposition qui peut rendre inexécutoire un contrat qui autrement serait exécutoire.

[31] La pierre angulaire de la jurisprudence portant sur le par. 5(2) est la décision *H.E. Carson & Sons Ltd. c. City of Moncton* (1982), 42 R.N.-B. (2^e) 130, [1982] A.N.-B. n^o 306 (QL), décision rendue par notre Cour. Rendant jugement au nom de la Cour, le juge en chef Hughes a conclu qu'une entente visant la fourniture de matériaux et de services pour réparer le réseau d'égouts de la municipalité était sans force exécutoire par application du par. 5(2), parce que l'entente orale, dont la valeur était supérieure à 20 000 \$, n'était ni signée ni revêtue du sceau. Le juge en chef Hughes a résumé à fond l'importance et la portée du par. 5(2), établissant le contraste entre celui-ci et les principes de common law qui sont applicables à l'habilité et au pouvoir des municipalités de conclure des contrats. Dans son résumé, il fait remarquer qu'une chose est claire, et de droit constant, d'ailleurs : les limites et contraintes législatives, comme celles établies au par. 5(2), ont préséance sur tout. S'agissant des limites ou contraintes à l'habilité d'une municipalité de conclure des contrats, les exceptions reconnues en common law sont sans importance pour l'application du par. 5(2). Fait intéressant, si ce n'était le par. 5(2), deux de ces exceptions pourraient s'appliquer, savoir celle qui s'applique lorsque la municipalité a reçu le bénéfice des biens ou des services fournis, ou celle qui s'applique lorsque le contrat vise un terrain et que certaines démarches montrent son exécution partielle.

[32] Étant donné que les principes justifiant l'application de l'art. 5 sont si clairs, d'aucuns s'attendraient à ce que cela mette fin à la question. Toutefois, une analyse plus approfondie s'avère nécessaire, puisque certains sont d'avis que l'arrêt *H.E. Carson* ne tranche pas la question de savoir si la connaissance ou l'approbation d'une entente par un conseil peut restreindre l'application du par. 5(2) ou avoir quelque autre effet. C'est un facteur important, étant donné qu'en l'espèce il est évident que le conseil avait approuvé certaines démarches en prévision d'une entente.

[33] Presque immédiatement après la décision dans l'affaire *H.E. Carson*, la Cour du Banc de la Reine a rendu une décision où elle se fondait sur les observations du juge en chef Hughes pour restreindre l'application du par. 5(2) dans des circonstances où un conseil avait ratifié une entente, même si elle n'avait pas été signée ou revêtue du sceau comme le prescrivait le par. 5(2) (*Rejean Lemieux Inc. c. Levesque and Lac Baker, Municipalité de (Village De)* (1983), 52 R.N.-B. (2^e) 103, [1983] A.N.-B. n^o 376 (C.B.R.) (QL)). Depuis ce temps, des décisions contradictoires ont été rendues sur la question (voir, par exemple : *Pêcheries St-Paul Ltée/St. Paul Fisheries Ltd. c. Bas-Caraquet (Village)* (1989), 101 R.N.-B. (2^e) 248, [1989] A.N.-B. n^o 701 (C.B.R.) (QL), ou, pour un avis contraire, voir *Parc Foods Ltd. c. Moncton (City)* (1989), 98 R.N.-B. (2^e) 187, [1989] A.N.-B. n^o 835 (C.B.R.) (QL), et *Nordic Consultants Ltée c. Edmundston (City)*, [1995] A.N.-B. n^o 96 (C.B.R.) (QL)). Les propos tenus par le juge en chef Hughes, dans l'affaire *H.E. Carson*, qui ont donné lieu à une divergence d'opinion sur l'importance de la connaissance ou de l'approbation de l'entente par le conseil pour l'application du par. 5(2), sont soulignés et mis en caractères gras dans l'extrait suivant de ses motifs :

[TRADUCTION]

À mon avis, le fait que la cité ait bénéficié des services de la compagnie, ce qui constituait l'une des exceptions à l'exigence de la Common Law selon laquelle les contrats liant une municipalité doivent porter le sceau corporatif de celle-ci, n'est pas déterminant en l'espèce, compte tenu des dispositions impératives du paragr. 5(2) de la *Loi*. **La cité n'a jamais ratifié la convention que la compagnie a passée avec les fonctionnaires de la cité et celle-ci ne s'est jamais engagée à payer les travaux.** Compte tenu du paragr. 5(2), la cité est dans une situation différente d'une entreprise ou d'autres corporations qui, par suite de circonstances minimes, peuvent invoquer les doctrines de l'acquiescement et de la préclusion. Ainsi, dans *Silver's Garage Limited c. Town of Bridgewater*, [1971] R.C.S. 577; 2 N.S.R. (2d) 474, la ville niait sa responsabilité relative au prix d'un chasse-neige dont elle s'était servie pendant plusieurs mois aux termes de négociations avec deux fonctionnaires municipaux, négociations que la ville n'avait pas ratifiées. La Cour suprême a statué que la ville n'était pas tenue de payer le prix du chasse-neige. Le juge

Ritchie, qui a rendu le jugement de la cour, a déclaré à la p. 592 et seq. :

Comme le Juge Cooper, je ferai mienne la déclaration du Juge Rogers dans *Eastern Securities Co. v. City of Sydney*, [[1923] 4 D.L.R. 717, p. 721] :

Je ne suis pas convaincu non plus que le contrat a été ratifié par le conseil. Rien dans le procès-verbal ne l'indique et une corporation ne peut agir sur approbation de membres particuliers qui n'agissent pas collectivement par l'entremise du quorum prescrit. [...] D'autres considérations s'appliquent aux entreprises et compagnies privées et il suffit parfois de circonstances minimales pour faire entrer en jeu les principes de l'acquiescement et de la fin de non-recevoir (estoppel) en vue de valider les actes de quelqu'un qui prétend qu'il agit au nom de telles corporations mais au-delà des pouvoirs qui lui ont été conférés; mais, de par la nature des choses, ces principes peuvent rarement s'appliquer à des organismes publics dont les pouvoirs sont délibérément circonscrits dans l'intérêt public.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir l'appel et d'annuler le jugement en faveur de la compagnie. Cependant, je suis d'avis de ne rendre aucune ordonnance relative aux dépens en première instance et en appel. [par. 17 et 18]

[C'est moi qui souligne.]

[34] Les observations faites par le juge en chef Hughes concernant la ratification ont été examinées aussi par notre Cour dans l'arrêt *Newcastle c. Canadian Union of Public Employees, Local 1275 and Savoy* (1985), 62 R.N.-B. (2^e) 207, [1985] A.N.-B. n^o 173 (C.A.) (QL). Dans cette affaire, le juge en chef Stratton, rendant jugement au nom de la Cour, a conclu qu'une entente écrite visant à prolonger la durée d'une

convention collective était valide même si elle n'était pas revêtue du sceau de la municipalité; le projet de convention avait été approuvé par le conseil et signé par le maire et le greffier. En parvenant à cette conclusion, le juge en chef Stratton a souligné que dans l'affaire *H.E. Carson*, le juge en chef Hughes avait dit que la ville de Moncton [TRADUCTION] « ne [s'était] jamais engagée à payer les travaux ». Toutefois, et plus important encore, le juge en chef Stratton a accentué le fait que l'entente visant la modification de la convention collective était régie par les dispositions de la *Loi sur les relations industrielles*, L.R.N.-B. 1973, ch. I-4, qui portent sur l'approbation et la ratification de telles ententes. Dans ces circonstances uniques, la Cour a conclu que l'absence du sceau municipal ne portait pas un coup fatal à la convention, malgré le par. 5(2).

[35] Ni les observations du juge en chef Hughes ni la décision rendue dans l'affaire *Newcastle* n'appuient la thèse voulant que le par. 5(2) ne s'applique pas dans des circonstances où un conseil a connaissance d'une entente ou l'approuve. Quoique les observations du juge en chef Hughes tiennent compte des circonstances de l'affaire dont il était saisi, elles n'indiquent pas qu'il aurait étendu le champ d'application du par. 5(2), qui prévoit l'exécution d'une entente au moyen de l'apposition obligatoire du sceau et des signatures requises, pour englober l'approbation de l'entente ou l'autorisation de la conclure par un conseil. Le juge en chef Hughes a exprimé clairement son point de vue à cet égard, tout particulièrement lorsqu'il a rejeté l'argument selon lequel le par. 5(2) s'appliquait uniquement aux ententes faites par écrit. Voici ce qu'il a dit à ce sujet :

[TRADUCTION]

À mon avis, le paragr. 5(2) de la *Loi sur les municipalités* est clair et non ambigu. Je ne puis accepter la thèse soutenue par l'avocat de la compagnie voulant que ce paragraphe puisse être interprété de façon à ne pas inclure les conventions et les contrats verbaux. Il soutenait qu'en appliquant la règle *ejusdem generis*, « convention, contrats, actes ou autres documents » ne faisaient allusion qu'aux actes instrumentaires et qu'une municipalité pouvait être liée par une convention verbale. Si une convention écrite portant les signatures du maire et du secrétaire n'ont pas la force ni pour effet de lier une municipalité lorsque la

convention en question ne porte pas le sceau corporatif, il serait déraisonnable de statuer qu'une convention verbale peut avoir force obligatoire. [par. 15]

[C'est moi qui souligne.]

[36] Je suis du même avis que le juge en chef Hughes : le par. 5(2) est clair et non ambigu. L'objet de la loi est simple et évident. Comme l'a dit le juge Brown, de la Cour suprême, dans l'arrêt *Colombie-Britannique c. Phillip Morris International, Inc.*, 2018 CSC 36, [2018] A.C.S. n° 36 (QL) :

L'interprétation des lois nécessite que l'on recherche l'intention du législateur en examinant les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie et l'objet de la loi : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21. [par. 17]

[37] Je ne pense pas que l'on puisse mettre en doute que la conformité avec le par. 5(2) soit obligatoire, et les principes de common law comme l'exécution partielle et la réception d'un bénéfice sont sans importance pour l'application de cette disposition législative. Elle porte sur les exigences en matière d'exécution d'une entente ou d'un contrat, notamment, non pas sur l'autorisation ou l'approbation nécessaire pour la conclusion ou la passation par une municipalité d'une telle entente. Par l'adoption du par. 5(2), le législateur a établi des conditions préalables distinctes déterminant la force exécutoire d'une entente, conditions qui s'ajoutent à toute autre restriction imposée à la capacité d'agir d'une municipalité, et qui ne peuvent être supplantées par elle.

[38] Avant de conclure, je pense qu'il vaut la peine de mentionner que la Cour a plusieurs fois fait remarquer la portée du fait que le par. 5(2) est assujéti aux exceptions établies par voie de règlement. Dans *H.E. Carson*, le juge en chef Hughes a déduit que cela venait renforcer l'objet clair du par. 5(2), soit qu'il doit s'appliquer à toutes les ententes, notamment, sauf celles expressément exclues par voie de règlement. Voici ce qu'il a dit :

[TRADUCTION]

Les premiers mots du paragr. 5(2), à savoir « Sauf lorsque le règlement le prévoit », permettent, à mon avis, que des exceptions soient faites en application de l'art. 192 par le lieutenant-gouverneur en conseil, mais aucun règlement ne nous a été signalé [et] je n'ai pas réussi à en trouver. Cette réserve, à mon avis, affermit l'article en indiquant que le législateur tient compte d'exceptions possibles et en prévoyant les moyens spécifiques de créer ces exceptions.

[par. 16]

[C'est moi qui souligne.]

[39] Dans l'arrêt *Safeway Shouldering Ltd. c. Nackawic (Town)*, 2001 NBCA 14, 234 R.N.-B. (2^e) 356, la Cour s'est penchée sur l'absence de règlement créant une exception au par. 5(2) afin d'en déterminer la signification, lorsqu'elle a tranché la question de savoir [TRADUCTION] « s'il est nécessaire de recourir au principe de l'enrichissement sans cause pour combler le vide législatif qu'a créé la non-promulgation d'un règlement apportant des exceptions [...] ». Dans cette affaire, Nackawic refusait de payer pour 5 kilomètres d'asphaltage. Au procès, la compagnie d'asphaltage a retiré sa demande fondée sur l'existence d'un contrat implicite, contrat qui n'était donc pas établi par écrit, pas signé et pas revêtu d'un sceau, et on peut présumer qu'elle l'a fait en raison du par. 5(2). La compagnie a présenté plutôt une demande de recouvrement fondée sur l'enrichissement sans cause. En réponse, Nackawic a soutenu que le fait de permettre le recouvrement sur la base de l'enrichissement sans cause se trouverait effectivement à compromettre l'objectif législatif qui sous-tend le par. 5(2), soit celui de soustraire une municipalité à toute responsabilité pour des demandes de ce genre, à moins qu'il existe un contrat signé et revêtu du sceau de la municipalité. Le juge d'appel Robertson a rejeté la thèse de Nackawic et a conclu que l'enrichissement sans cause était un fondement acceptable pour permettre d'éviter un résultat injuste. Le juge s'est exprimé en ces termes :

[TRADUCTION]

Il est à remarquer que le paragraphe 5(2) de la *Loi* prévoit l'adoption d'un règlement qui doit soustraire certains contrats précis à l'obligation de mise par écrit et d'apposition du sceau. Depuis que la *Loi* a été édictée pour la première fois en 1966 (S.N.B. 1966, c. 20), aucun

règlement de ce genre n'a été promulgué. Ainsi, par exemple, une interprétation stricte du paragraphe 5(2) rendrait tous les contrats de vente de punaises à une municipalité inexécutoirs à moins qu'ils ne soient faits par écrit et revêtus du sceau. Bien entendu, cela est une absurdité. Il est manifeste que le législateur a voulu qu'il y ait des exceptions à l'obligation générale voulant que tous les contrats municipaux soient revêtus du sceau de la municipalité et de la signature du maire et du secrétaire. À mon avis, il n'y a qu'une seule façon d'échapper à cette absurdité. Si l'on veut empêcher qu'un résultat injuste ne découle de l'application stricte d'une clause d'«inexécution» comme celle qui est énoncée au paragraphe 5(2), il faut appliquer le principe de l'enrichissement sans cause de la manière prescrite par la juge McLachlin dans l'arrêt *Peter c. Beblow*, précité. En l'espèce, la véritable question à trancher n'est pas celle de savoir si l'objectif législatif est un facteur pertinent, mais celle de savoir s'il est nécessaire de recourir au principe de l'enrichissement sans cause pour combler le vide législatif qu'a créé la non-promulgation d'un règlement apportant des exceptions à l'obligation de mise par écrit et d'apposition du sceau énoncée au paragraphe 5(2) de la *Loi sur les municipalités*. [par. 50]

[C'est moi qui souligne.]

[40] À l'heure actuelle, il n'y a pas de règlement pris en vertu de la nouvelle loi et créant des exceptions à l'application du par. 4(3).

[41] Pour conclure, je ne suis pas d'avis que le juge saisi de la requête a commis une erreur en concluant que toute entente intervenue entre M. MacQueen et la municipalité était une entente orale. Les procès-verbaux démontrent incontestablement l'acceptation par la municipalité de l'exécution par M. MacQueen de certains actes en application d'une entente et ils révèlent aussi certaines des conditions de celle-ci, ainsi que certaines des attentes des parties que devait remplir l'entente. Cela dit, dans la présente affaire, et contrairement à ce qu'a soutenu M. MacQueen en appel, les procès-verbaux ne peuvent être considérés comme une entente. Ils rendent compte de mesures prises par la municipalité pour donner suite à ce qui semblait être une entente orale conclue antérieurement et dont les conditions ne sont pas toutes évidentes d'après le

dossier. Comme il a été mentionné précédemment, et à titre d'exemple, M. MacQueen prétend que l'entente vise tous les lots situés sur le chemin Hillside, alors que les procès-verbaux indiquent seulement que son permis de construction en instance pour le lot 16 serait délivré et qu'il pourrait à ce moment-là raccorder ce lot à une conduite latérale privée sur le lot 15. Ce qui ne revient pas à dire que l'entente ne prévoyait pas ce que M. MacQueen prétend. En effet, il serait difficile de croire qu'elle ait été aussi limitée. Les détails qui manquent semblent indicatifs, toutefois, de l'existence d'une entente orale qui couvre davantage.

[42] En outre, je ne suis pas d'avis que le juge a commis une erreur dans son application du par. 5(2). Les procès-verbaux ne satisfont pas aux exigences de cette disposition et toute entente intervenue oralement avec la municipalité est sans force exécutoire. Il devrait être clair que les circonstances pourraient fort bien être suffisantes pour établir l'existence de l'entente que M. MacQueen prétend exister, si ce n'était l'application du par. 5(2). Toutefois, le par. 5(2) s'applique et, par conséquent, l'entente est sans force exécutoire.

[43] Il n'est pas difficile de déplorer la situation fâcheuse dans laquelle se trouvent M. MacQueen et les autres propriétaires de biens situés sur la promenade Hillside, ou d'estimer que la municipalité a une certaine responsabilité dans cette affaire; toutefois, il est impossible de passer sous silence la décision de M. MacQueen de persister dans ses poursuites judiciaires, qui ne sont que la répétition d'allégations de faits déjà énoncées dans des poursuites antérieures. La possibilité de priver par principe la municipalité de ses dépens même si elle a obtenu gain de cause a été épuisée dans la présente affaire.

V. Dispositif

[44] Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter l'appel et d'ordonner à M. MacQueen de payer des dépens de 2 500 \$ à la municipalité.