

COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

88-14-CA

B E T W E E N :

MARIO CHARLEBOIS

APPELLANT

- and -

TOWN OF RIVERVIEW

RESPONDENT

- and -

ATTORNEY GENERAL OF NEW BRUNSWICK

INTENDED INTERVENOR

Motion heard by:
The Honourable Justice Bell

Date of hearing:
September 29, 2014

Date of decision:
November 19, 2014

Counsel at hearing:

For the appellant:
Mario Charlebois appeared in person

For the respondent Town of Riverview:
Benoit G. Arsenault

For the intended intervenor:
Gaétan Migneault

E N T R E :

MARIO CHARLEBOIS

APPELANT

-et-

TOWN OF RIVERVIEW

INTIMÉE

-et-

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU NOUVEAU-BRUNSWICK

INTERVENANT ÉVENTUEL

Motion entendue par :
l'honorable juge Bell

Date de l'audience :
le 29 septembre 2014

Date de la décision :
le 19 novembre 2014

Avocats à l'audience :

Pour l'appelant :
Mario Charlebois a comparu en personne

Pour l'intimée Town of Riverview :
Benoit G. Arsenault

Pour l'intervenant éventuel :
Gaétan Migneault

DÉCISION

- [1] L'article 35 de la *Loi sur les langues officielles*, L.N.-B. 2002, ch. O-0.5 (la *Loi*), précise les cas où une municipalité est tenue de produire ses arrêtés sous forme bilingue. L'article 35 prévoit, notamment, ce qui suit :

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

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

- [2] Seulement 7,7 % des habitants de la Ville de Riverview déclarent avoir le français pour langue première. Par conséquent, la Ville n'est pas tenue de fournir des services bilingues ainsi que l'exige l'art. 35 de la *Loi*.

- [3] Les paragraphes 16(2) et 18(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés* disposent que :

16(2) English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the legislature and government of New Brunswick.

16(2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

18(2) The statutes, records and journals of the legislature of New Brunswick shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

18(2) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de la Législature du Nouveau-Brunswick sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

- [4] Dans *Charlebois c. Moncton (Ville)*, 2001 NBCA 117, 242 R.N.-B. (2^e) 259, le requérant contestait la validité des arrêtés municipaux adoptés en anglais seulement. Notre Cour a statué ainsi :

L'objet du par. 18(2) est clair. Il vise à assurer aux anglophones et aux francophones l'accès égal aux lois de cette province. Cette disposition n'a pas été adoptée et inscrite dans la *Charte* dans l'abstrait. [...]

Les gouvernements municipaux ont une très grande importance dans la vie quotidienne des citoyens et citoyennes de la province. Compte tenu de l'objet exprimé du droit linguistique prévu au par. 18(2), de l'exigence de l'égalité réelle de statut des langues officielles et des deux communautés linguistiques officielles, et de la nature réparatrice de cette disposition, j'estime que ne pas inclure les arrêtés municipaux dans l'expression « lois de la Législature » utilisée au par. 18(2) irait à l'encontre du maintien et de l'épanouissement des collectivités de langue officielle.[...]

En interprétant le par. 18(2) en fonction de son objet et de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle, j'estime qu'il y a lieu d'élargir le sens du terme « lois » utilisé au par. 18(2) de sorte qu'il englobe les arrêtés municipaux. À mon sens, toute autre interprétation ferait échec aux objets réparateurs de ce droit linguistique et serait incompatible avec une interprétation large et dynamique fondée sur l'objet de ce droit. [par. 94-96]

[5] S'agissant du paragraphe 16(2) de la *Charte*, voici ce que notre Cour a conclu, en *obiter*, dans *Charlebois c. Moncton (Ville)* :

[...] D'après une interprétation large et généreuse fondée sur l'objet visé du par. 16(2), je conclus, pour les motifs déjà exposés, que les municipalités sont des « institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick » au sens du par. 16(2) de la *Charte*. [par. 107]

[6] La réponse du gouvernement du Nouveau-Brunswick à la décision *Charlebois c. Moncton (Ville)* fut d'abroger l'ancienne *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, L.R.N.-B. 1973, ch. O-1, et de promulguer la nouvelle *Loi* qui est entrée en vigueur le 5 août 2002. La Cour suprême du Canada a examiné la nouvelle *Loi* dans *Charlebois c. Saint John (Ville)*, 2005 CSC 74, [2005] 3 R.C.S. 563, mais la question soumise à la Cour suprême se limitait alors à savoir si la Ville de Saint John était une « institution » pour les fins de l'article 22 de la *Loi*. La constitutionnalité de la *Loi* ou de certaines de ses parties n'était pas en cause.

[7] En l'espèce, M. Charlebois attaque, sous plusieurs aspects, la constitutionnalité de l'article 35 de la *Loi*, qu'il considère comme un recul par rapport à la décision *Charlebois c. Moncton (Ville)* et comme constituant une disposition inconstitutionnelle à la lumière des par. 16(2) et 18(2) de la *Charte*.

[8] Après que la Ville de Riverview eut entamé une poursuite en justice contre M. Charlebois pour défaut de se conformer à un arrêté municipal adopté uniquement en anglais, M. Charlebois a répondu à cette poursuite en présentant une motion dans laquelle il sollicitait plusieurs mesures réparatoires. Par suite d'une motion présentée à la Cour du Banc de la Reine (*Riverview (Town) c. Charlebois*, 2014 NBBR 154, 421 R.N.-B. (2^e) 292) et du rejet d'une demande d'autorisation d'interjeter appel (*Charlebois c. Riverview (Town)*, [2014] A.N.-B. n^o 28 (C.A.) (QL)), les mesures réparatoires sollicitées ont été limitées aux suivantes :

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

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

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

[Souligné dans l'original.]

Nonobstant la jurisprudence claire à l'effet que les municipalités sont des institutions des provinces en vertu de la *Charte*, nos législateurs ont choisi de légiférer de façon contraire à l'article 16.1(2) de la *Charte* [...]

[Souligné dans l'original.]

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

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

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

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

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

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

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

[13] Je n'accorde pas de dépens.

DECISION

[1] Section 35 of the *Official Languages Act*, S.N.B. 2002, c. O-0.5 (the *Act*), establishes the requirements for the publication of municipal by-laws in bilingual format. Section 35 provides as follows:

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

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

[2] Only 7.7% of the population of the Town of Riverview indicate that French is their first language. Consequently, the Town is not required to provide bilingual services as required by s. 35 of the *Act*.

[3] Subsections 16(2) and 18(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provide as follows:

16(2) English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the legislature and government of New Brunswick.

16(2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

18(2) The statutes, records and journals of the legislature of New Brunswick shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

18(2) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de la Législature du Nouveau-Brunswick sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

[4] In *Charlebois v. Moncton (City)*, 2001 NBCA 117, 242 N.B.R. (2d) 259, the applicant disputed the validity of municipal by-laws enacted in English only. This Court held that:

The purpose of subsection 18(2) is clear: to ensure equal access to Anglophones and Francophones to the statutes of this province. This provision was not enacted and confirmed in the *Charter* in a vacuum. [...]

Municipal governments play a very significant role in the lives of the citizens of this province. Given the stated objective of the language right provided for in subsection 18(2), the requirement of substantive equality of status of the official languages and of the two official language communities, and the remedial character of this provision, excluding municipal by-laws from the expression “statutes of the legislature” used in subsection 18(2) would, in my view, be incompatible with the preservation and development of official language communities. [...]

By interpreting subsection 18(2) purposively and in a manner consistent with the preservation and development of official language communities, I think that it is necessary to extend the meaning of the term “statutes” used in subsection 18(2) to include municipal by-laws. In my view, any other interpretation would frustrate the remedial purposes of this language right and be inconsistent with a liberal, dynamic and purposive construction of this right. [paras. 94-96]

[5] With regards to subsection 16(2) of the *Charter*, this Court stated, in an *obiter dictum* in *Charlebois v. Moncton (City)*, that:

[...] On the basis of a broad, generous and purposive interpretation of subsection 16(2), I conclude, on the grounds already stated, that municipalities are “institutions of the legislature and government of New Brunswick” within the meaning of subsection 16(2) of the *Charter*. [para. 107]

[6] The New Brunswick government’s response to the decision rendered in *Charlebois v. Moncton (City)* was to repeal the former Act entitled *Official Languages of New Brunswick Act*, R.S.N.B. 1973, c. O-1, and to enact the new legislation which came into force on August 5, 2002. In *Charlebois v. Saint John (City)*, 2005 SCC 74, [2005] 3 S.C.R. 563, the Supreme Court of Canada considered the new legislation, but the issue it considered was limited to whether or not the City of Saint John was an “institution” for the purposes of section 22 of the *Act*. The constitutionality of the *Act* or parts of it were not in issue.

[7] In the instant case, Mr. Charlebois disputes, on several fronts, the constitutionality of section 35 of the *Act*, which he believes to be a retreat from the

decision rendered in *Charlebois v. Moncton (City)* and unconstitutional in light of subsections 16(2) and 18(2) of the *Charter*.

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

[TRANSLATION]

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

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

[TRANSLATION]

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

[Underlining in original text.]

Notwithstanding clear caselaw to the effect that municipalities are provincial institutions under the *Charter*, our legislators have

chosen to adopt legislation that violates subsection 16.1(2) of the Charter [...]

[Underlining in original text.]

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

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

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

[TRANSLATION]

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

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

[TRANSLATION]

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

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

[13] There is no order of costs.