

COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

100-15-CA

PROVINCE OF NEW BRUNSWICK, as
represented by THE ATTORNEY GENERAL and
THE MINISTER OF JUSTICE

APPELLANT

- and -

CHARLOTTE COUNTY BARRISTERS'
SOCIETY INC.

RESPONDENT

Province of New Brunswick, as represented by the
Attorney General and the Minister of Justice v.
Charlotte County Barristers' Society Inc., 2016
NBCA 32

CORAM:

The Honourable Justice Richard
The Honourable Justice Quigg
The Honourable Justice French

Appeal from a decision of the Court of Queen's
Bench:
November 5, 2015

History of case:

Decision under appeal:
2015 NBQB 219

Preliminary or incidental proceedings:
Unreported, November 9, 2015 – leave to appeal

Appeal heard:
March 24, 2016

Judgment rendered:
July 7, 2016

Reasons for judgment by:
The Honourable Justice Richard

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK,
représentée par LE PROCUREUR GÉNÉRAL et
LE MINISTRE DE LA JUSTICE

APPELANTE

- et -

CHARLOTTE COUNTY BARRISTERS'
SOCIETY INC.

INTIMÉE

Province du Nouveau-Brunswick, représentée par
le Procureur général et le ministre de la Justice c.
Charlotte County Barristers' Society Inc., 2016
NBCA 32

CORAM :

l'honorable juge Richard
l'honorable juge Quigg
l'honorable juge French

Appel d'une décision de la Cour du Banc de la
Reine :
le 5 novembre 2015

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
2015 NBBR 219

Procédures préliminaires ou accessoires :
Inédite, 9 novembre 2015 – autorisation d'appel

Appel entendu :
le 24 mars 2016

Jugement rendu :
le 7 juillet 2016

Motifs de jugement :
l'honorable juge Richard

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

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

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

For the appellant:
Michael Leonard Hynes

Pour l'appelante :
Michael Leonard Hynes

For the respondent:
D. Andrew Rouse

Pour l'intimée :
D. Andrew Rouse

THE COURT

LA COUR

The appeal is allowed. The decision of the Court of Queen's Bench is set aside and the application for judicial review is dismissed. The Charlotte County Barristers' society is ordered to pay the Province costs of \$3,000 for the proceedings in the Court of Queen's Bench and \$3,000 on appeal.

L'appel est accueilli. La décision de la Cour du Banc de la Reine est annulée et la requête en révision judiciaire est rejetée. La Charlotte County Barristers' Society est condamnée à verser à la Province des dépens de 3 000 \$ à l'égard de l'instance devant la Cour du Banc de la Reine et de 3 000 \$ en appel.

The judgment of the Court was delivered by

RICHARD, J.A.

I. Introduction

[1] In New Brunswick, judicial review of administrative action is governed by Rule 69 of the *Rules of Court* and is generally subject to a strict limitation period in all but exceptional circumstances. Rule 69.03 provides that, unless the time limit is extended, an application for judicial review must be commenced within three months “from the date of the order, conviction, commitment, warrant, decision, award or refusal to act” that is sought to be reviewed. In any particular case, determining when the three-month time limit begins to run is not an arduous exercise. In the case of a decision, the three months usually begin to run when the decision is pronounced, either at a hearing or by notification to the parties. However, when what is challenged by judicial review is a government decision communicated to the public at large, the date upon which the three-month time limit begins to run may be more difficult to ascertain. This is such a case.

[2] In his 2015 budget speech, New Brunswick’s Minister of Finance announced the closure of courthouses in certain areas of the province. The announcement was repeated in a news release issued that same day. Neither the Minister’s statement nor the news release identified a specific date upon which the facilities would be closed. More than six months later, virtually on the eve of the closures, the Charlotte County Barristers’ Society Inc. applied to the Court of Queen’s Bench for judicial review of the Province’s decision. While the Province maintains the decision in question is a policy decision and therefore immune from judicial review, it chose to raise as a preliminary issue whether the proceeding should be quashed on the grounds the application was commenced more than three months from the date of the decision. A judge of the Court of Queen’s Bench held that, for judicial review purposes, the decision crystallized on the date the public was made aware of the specific date the facilities would close. With leave, the Province appeals this preliminary determination.

[3] For the reasons that follow, I would allow the appeal. In my view, the Province's decision to close the courthouses in question, as announced in the budget speech and in the resulting news release, was unambiguous, unconditional and unequivocal. As such, it met the criteria to trigger the commencement of the three-month time limit within which an application for judicial review must be commenced. It being conceded this case does not raise exceptional circumstances that would justify an extension of the time limit, it follows the application for judicial review should have been dismissed.

II. Factual background

[4] The factual background is simple. On March 31, 2015, the Minister of Finance for the Province announced in his budget speech as follows:

Mr. Speaker, with the opening of the Saint John Law Courts in 2013, we now have a number of facilities that are no longer critical to the proper functioning of our justice system. As part of the plan in building the Saint John Law Courts, we will be closing the following courthouses: St. Stephen, Sussex and Grand Manan and we will merge their operations with the Saint John Law Courts.

[5] This information was disseminated to the media on the same day in an official news release announcing that a number of areas had been identified where efficiencies could be found in the short term. Among these were the following:

Closing courthouses which are no longer required with the opening of the Saint John Law Courts in 2013, including courthouses in St. Stephen, Sussex, and Grand Manan. The Grand Falls court will also be closed and merged with the Edmundston facility.

[6] The Government's announcement was quickly broadcast to the New Brunswick population. Public reaction was swift. The day following the announcement, municipal politicians and members of the local bar in Charlotte County loudly

condemned the Government's decision. In the days and weeks that followed, public condemnation continued. By the end of April, the Law Society of New Brunswick became involved. A meeting with government officials was held on April 30. This was followed by a letter dated May 14, 2015, in which the Deputy Minister of Justice referred to the announcement and stated the court facilities "would close later this fall" and explained the Government's rationale for this decision.

[7] By June 2015, there was public talk of a lawsuit to prevent the closures of the court facilities in St. Stephen and Grand Manan. The media reported the closures were going to take effect in October. By July, the Charlotte County Barristers' Society had retained counsel to determine whether the Province's decision was "open to challenge". In the summer of 2015, a petition circulated to "save our court" because the Government had "decided to close our Provincial Court in St. Stephen and satellite Court on Grand Manan Island".

[8] On October 7, 2015, the Barristers' Society applied for judicial review of the Government's decision to close the courthouses. On October 22, 2015, the Society filed a Notice of Motion seeking an interlocutory injunction prohibiting the closure of the provincial courts in St. Stephen and Grand Manan until all issues raised in its application had been finally determined. Four days later, the Province filed a motion seeking the dismissal of the Society's application for judicial review because the proceeding had not been commenced within three months from the date of the impugned decision.

[9] On October 28, 2015, a judge of the Court of Queen's Bench ruled he should first consider the Province's motion for dismissal, since it had the potential to dispose of the matter in its entirety. Arguments were heard that day and continued on November 4. The Province's position was simple: the decision to close the court facilities was announced on March 31 and the application for judicial review was not filed until October 7, *i.e.* more than six months after the date the decision was made. Simply put, it was out of time. The Society replied with a two-pronged argument: 1) the decision did

not crystalize until the actual date of closure was announced; and 2) even if the impugned decision was made on March 31, the time limit was not governed by Rule 69.03.

[10] The following day, the motion judge delivered his decision: 2015 NBQB 219, 442 N.B.R. (2d) 375. He held that the date of the decision for judicial review purposes was the one upon which the public was made aware of precisely when the facilities would close.

[11] In his reasons for decision, the motion judge relied primarily on another decision of the Court of Queen's Bench that also related to an announcement made in the March 31 budget speech to close a provincial facility, *i.e.* the Saint-Quentin Service New Brunswick office. In both the budget speech and the resulting news release, it was announced that the Service New Brunswick office in Saint-Quentin would be closed, but, as with the courts, a closing date was not specified. The municipality of Saint-Quentin applied for judicial review only after the actual closing date was determined. The application was commenced more than three months after the initial announcement and, as in the present case, the Province applied for dismissal on the grounds the application was "out of time".

[12] Saint-Quentin's application resulted in three decisions in the Court of Queen's Bench. First, LaVigne J. dismissed a motion for an interlocutory injunction to prevent the closing of the Service New Brunswick office pending the final determination of the application: *Saint-Quentin (Town) v. New Brunswick*, 2015 NBQB 169, 440 N.B.R. (2d) 205. Second, the same judge dismissed a motion alleging the municipality's application was out of time: *Saint-Quentin (Town) v. New Brunswick*, 2015 NBQB 210, 441 N.B.R. (2d) 168. Finally, and ultimately, LaVigne J. dismissed the municipality's application: *Saint-Quentin (Town) v. New Brunswick*, 2016 NBQB 67, [2016] N.B.J. No. 65 (QL).

[13] In the present case, relying on the second of the *Saint-Quentin* decisions, the motion judge ruled that a limitation period starts to run "only once the decision is

complete, precise and clear”. In his view, for a decision like the impugned one to meet these criteria, it was necessary that the date upon which the facilities would close be specified. According to the judge, the last date of operation of the courthouses was not specified until October 26, the date when the Barristers’ Society received “official notification of the date of the closure of the Courts”. He held it was only then that the limitation period began to run.

III. Issues on appeal

[14] With leave, the Province appeals the motion judge’s decision. The Province argues the judge erred in “determining that a date nineteen days subsequent to the filing of the [Society’s] Application for Judicial Review (October 26, 2015) is ‘the date of the decision for judicial review purposes’”. Particulars can be found in the following ground of appeal:

The learned motion judge erred by determining that completeness, precision and clarity in a decision is required in order for the three-month period contemplated under Rule 69.03 to commence; by determining that a precise implementation date for a decision is an essential part of the completeness, precision and clarity; and by determining that a precise implementation date of a decision must be communicated directly to the [Barristers’ Society].

[15] In addition, the Province claims the motion judge erred: (1) in not provisionally addressing the question whether there was sufficient evidence to justify an extension of time if it were found the Society’s application was out of time; and (2) in not addressing the court’s jurisdiction to hear the Society’s application because the decision in question was a government policy decision that is immune from judicial review.

[16] In a Notice of Contention, the Barristers’ Society claims the motion judge’s decision can be affirmed for reasons other than those upon which he relied. The Society argues the decision to close the court facilities in St. Stephen and Grand Manan does not constitute the type of decision contemplated in Rule 69.03, and therefore gives

rise to a common law right of judicial review to which the three-month time limit set out in Rule 69.03 does not apply.

IV. Analysis

[17] All but the principal ground of appeal can be summarily dismissed.

[18] Whether the judge erred in not making a provisional determination on the question of an extension of time is of no moment. If the application for judicial review was “out of time” an extension could have been granted if it were shown there were “exceptional circumstances”: *Smith v. Human Rights Commission (N.B.) et al.* (1999), 217 N.B.R. (2d) 336, [1999] N.B.J. No. 392 (C.A.) (QL), per Drapeau J.A. (as he then was) at para. 25. At the hearing of the appeal, counsel for the Barristers’ Society conceded there were no “exceptional circumstances”.

[19] As for the argument the motion judge erred in not ruling whether the court had jurisdiction to review this type of government decision, this issue was not raised in the Province’s motion. In that motion, the Province maintained only that the Barristers’ Society had not applied for judicial review within the time limit set out in Rule 69. The Province’s motion did not seek any redress based on other jurisdictional grounds.

[20] As for the argument raised in the Notice of Contention, it is without any merit. At the hearing of the appeal, the Barristers’ Society advised it was no longer pursuing this argument. The argument was that the “actions taken by the [Province] to close the Courts do not constitute a decision as contemplated by Rule 69.03” and, as a result, the Society has a common law right of judicial review. It follows, the Society asserted, that the three-month limitation period set out in Rule 69.03 does not apply. In support, the Society referred to a number of cases emanating from the Federal Court. In my view, the Society wisely abandoned this argument. The cases to which it had referred interpreted a particular provision of the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, and have no application here. In New Brunswick, the common law remedies that traditionally

formed the basis for judicial review of administrative action have been subsumed within the provisions of Rule 69. Rule 69.01, provides that “[n]otwithstanding any Act, remedies formerly obtained by way of certiorari, mandamus, prohibition, quo warranto or notice of motion to set aside or remit an award, may be obtained only on an application for judicial review made under this rule” (emphasis added). There is no procedure for judicial review in this Province other than that set out in Rule 69 to obtain the remedy the Barristers’ Society was seeking, *i.e.* the Province’s decision be removed into the court and quashed.

[21] This leaves the principal question raised in this appeal. Did the judge apply the correct test in determining when the limitation period began to run for Rule 69.03 purposes? The judge determined the limitation period starts to run “only once the decision is complete, precise and clear”, and that, in the case present case, these criteria were not met until the date the facilities would actually be closed had been specified. In my respectful view, this constitutes an error of law.

[22] As noted above, the motion judge followed the second of the *Saint-Quentin* decisions, a decision that also involved a closure announced in the budget speech delivered in the Legislative Assembly on March 31, 2015. In addition to announcing the closure of courthouses, the Minister of Finance also stated the Province would be closing several Service New Brunswick offices, including the one located in Saint-Quentin. The announcement of these closures was as clear and definitive as that of the courthouse closures. The news release the Province issued that same day was also clear and definitive: the facilities will be closed. Reasons were given for the closures. The only thing not specified was exactly when the closures would take place. Presumably, this could not be specified until arrangements were finalized to transfer the operations of the closing centers to other provincial facilities.

[23] There were other similarities: (1) the local public immediately became aware of the Province’s decision to close the facilities; (2) the local public opposed the closures; (3) a particular body representing the public organized to manifest public opposition to the closures; (4) the closures proceeded despite public opposition; and (5)

judicial review was pursued in excess of three months after the initial announcement the facilities would be closed.

[24] In light of these glaring similarities, it is not surprising the motion judge would, in the spirit of comity, turn to the *Saint-Quentin* decision in determining the Province's motion. It is therefore necessary to analyze that particular decision.

[25] In the second of her decisions in the *Saint-Quentin* matter, LaVigne J. began by pointing to the precise decision the Town was seeking to have quashed: “[TRANSLATION] the decision made by the Minister of Government Services and Service New Brunswick on June 15, 2015, and disclosed to the [Town's] mayor in a letter received on June 29, 2015” (para. 2). She then set out the sole issue arising out of the Province's motion, being “[TRANSLATION] the date of the decision subject to review” (para. 4). The date was important because, although the application was filed more than three months following the budget speech, it was filed less than a month after the Town's mayor was notified of the date the facility would be closed.

[26] In her analysis, LaVigne J. relied primarily on the decision of our Court in *Province of New Brunswick v. LeBlanc, Jeffery, MacMullin and Agnew*, 2013 NBCA 9, 398 N.B.R. (2d) 83. She noted that, in *LeBlanc*, our Court “[TRANSLATION] considered the issue of when the limitation period set out in Rule 69.03 starts to run” (para. 16). *LeBlanc* was a case in which the Minister of Education and Childhood Development had announced the location of a new school to replace the Moncton High School. However, an application for judicial review was not filed until more than 11 months following this announcement. When the Province sought dismissal of the application on grounds it was out of time, the applicants argued they had not learned until more recently that the Minister's decision might have been reached without input of the District Education Council as required under the *Education Act*, S.N.B. 1997, c. E-1.12. A judge of the Court of Queen's Bench dismissed the Province's motion for dismissal for delay, but our Court reversed this decision.

[27] Writing for the Court, Bell J.A. (as he then was) applied existing jurisprudence and held that the time limit for judicial review begins to run when a decision is pronounced, either at a hearing or by notification to the parties. He explained as follows:

One of the reasons for the existence of limitation periods is to permit aggrieved parties the opportunity to investigate, make enquiries and seek advice (legal or otherwise) in order to determine whether judicial intervention is warranted. The decision the respondents sought to have quashed was undoubtedly the Minister's decision of July 5, 2011 to locate the new school facility on Elmwood Drive. The comments attributed to the Chairman of the District Education Council on March 21, 2012, even if proven to be true and to bind the DEC, did not alter the timing of the Minister's decision. [...] [para. 15]

[28] Bell J.A. referred to *Central Halifax Community Association v. Halifax (Regional Municipality)*, 2007 NSCA 39, [2007] N.S.J. No. 135 (QL), leave to appeal refused, [2007] S.C.C.A. No. 279 (QL). In that case, MacDonald C.J.N.S. made the following observations: (1) “[e]ffective public decision-making by its very nature commands precision and clarity”; (2) “finality in the public decision-making process is crucial”; and (3) “[b]oth government officials and citizens alike need to know precisely when and how such decisions can be subject to court interference” (para. 14 of *LeBlanc*, para. 25 of *Central Halifax*).

[29] From these statements, in the second of her *Saint-Quentin* decisions, LaVigne J. extrapolated a test whereby a limitation period would start to run “[TRANSLATION] only once the decision is complete, precise and clear” (para. 22).

[30] Notwithstanding its numerous similarities, there was nevertheless one stark difference between the situation facing LaVigne J. in *Saint-Quentin* and the one facing the motion judge in the present case. In fairness to the latter, this critical difference is more apparent when one reads the third of the *Saint-Quentin* decisions, which post-dates the one in the present case. The difference is this: in *Saint-Quentin*, what was

challenged by judicial review was not the Government's decision to close the local Service New Brunswick facility, but rather the Minister's exercise of discretion to close that facility on a particular date. Contrast this with the present case where what is being challenged is not the exercise of any ministerial decision, but rather the Province's policy decision to close certain courthouses.

[31] In the third of the *Saint-Quentin* trilogy of decisions, LaVigne J. begins by explaining that the Province's decision to close six Service New Brunswick offices as announced in the budget speech was never challenged by judicial review. She specifically points out that the decision to close the facility was made before the budget speech announcement and was, itself, a final decision (see para. 39). LaVigne J. specifies that what was being challenged by judicial review was not the decision to close, but the reasons of the Minister for closing the Saint-Quentin office "[TRANSLATION] on July 31, 2015" (emphasis in original) (para. 2). Throughout her reasons in the third decision, LaVigne J. emphasizes that the judicial review relates to the exercise of ministerial discretion to close the Saint-Quentin office specifically on July 31, 2015 (see paras. 6, 18, 40, 41, 42, 47, 48, 49, 52, 59 and 66).

[32] The situation is vastly different in the present case. The Barrister's Society does not challenge the exercise of ministerial discretion to close the court facilities in St. Stephen and Grand Manan on a particular date. The Notice of Application is unambiguous: what the Society challenges is the Province's decision to close the facility at all, regardless of the specific date of closure. The order sought as set out in the Notice of Application makes this clear: that the decision to close the courthouses be removed into court and quashed. What the Society is challenging is a decision that had already been made, not one that was to be made in the future. The Notice of Application was filed on October 7, despite, according to the motion judge, the closing date not being disclosed until 19 days later. This begs the question: if it is not the decision to close as communicated in the budget speech and the resultant news release that is the subject of the judicial review, what decision is it that the Barristers' Society was asking be removed into court and quashed?

[33] In its Notice of Application, the Society seeks an order extending the time for filing its application for judicial review. This is as clear an acknowledgment as there can be that the impugned decision had been made more than three months before the application for judicial review was filed. I note that in *Saint-Quentin*, as in the *LeBlanc* case, no extension of time was sought. Both LaVigne J. in the former case and Bell J.A. in the latter stated this was consistent with the respective applicants' position as to when the "decision" under attack was made. One of the grounds advanced in support of the Society's request for an extension of time, is that the Society recognizes the difference between the decision to close and "the date of the alleged closure". Nowhere in the grounds raised does the Society allege ministerial action as the subject of the judicial review. The entire application relates to the Province's decision to close.

[34] Thus, as LaVigne J. points out in her third decision, what was challenged in the *Saint-Quentin* matter was not the decision to close the local Service New Brunswick office, but rather the Minister's exercise of discretion to close it on a particular day. It therefore follows that the date upon which "the government notified the Town of the closure date of the *Saint-Quentin* office" was the date when the limitation period would begin to run. This is so because, as LaVigne J. stated, "[TRANSLATION] the closure date was an integral part of the complete decision" (para. 28). Otherwise, it would beg the question: how could the Town challenge the exercise of ministerial discretion to close the facility on a particular date until that date had been determined?

[35] The situation is markedly different in the present case. The closure date is not an integral part of the decision to close. The decision to close the courthouses was evidently made before the budget speech was delivered and the corresponding news release issued.

[36] The Barristers' Society argues a single line in a budget speech is not sufficient to trigger the commencement of a limitation period. In some cases, that may well be. Each situation has to be considered in light of its own particular circumstances.

In my view, for judicial review purposes, a limitation period begins to run when an unambiguous, unconditional and unequivocal decision has been made. Clearly, if all that existed was a single line in a budget speech that went unnoticed and was not then brought to the public's attention, one may be more sympathetic to the argument that the public had not been properly notified of the decision. At the very least, a judge might be open to recognize such a situation as constituting exceptional circumstances for the purpose of extending the time for judicial review. However, that is not what happened in the present case.

[37] The budget speech delivered in the Legislative Assembly was unequivocal: the courthouses were going to be closed. There was nothing ambiguous about what was being announced and the announced closures were not premised on any pre-condition. A news release highlighting the fact the courthouses would be closed complemented the budget speech. Subsequently, a media frenzy widely broadcast the closures. The Legislative Assembly debated the budget and voted on April 10 and, on June 5, the *Appropriations Act 2015-2016*, S.N.B. 2015, c. 47, became law. The public was well-informed. The public mobilized; it voiced opposition; a petition was circulated. The public began to organize to mount a court challenge. It raised funds. It hired counsel. Yet, in the face of all this, the Barristers' Society did not file its application for judicial review until October 7 – a date not triggered by anything in particular and certainly not triggered by the announcement of the specific date of closure since, as the judge found, this was not announced until October 26.

[38] In my view, and with due respect, it simply cannot be said that the date the facilities would close had any relevance in determining the date of the decision sought to be challenged on review. Whether the date for judicial review purposes was March 31 when the budget speech first announced the decision to close the facilities and a news release to that effect was issued, or the next day when the media widely broadcast the court closures, there is simply no question that the public – and by implication the Barristers' Society – was well informed that the decision to close these courthouses had

been made. It should have known that time was of the essence if there was to be a judicial challenge.

[39] In *Mourant v. Town of Sackville*, 2014 NBCA 56, 423 N.B.R. (2d) 330, this Court stated as follows:

[...] there must be some degree of finality in administrative decision-making. An administrative decision must be challenged within a much more stringent time frame than the traditional limitation period for advancing a claim for damages. Bell J.A. emphasized the importance of this in *Province of New Brunswick v. LeBlanc, Jeffery, MacMullin and Agnew*, 2013 NBCA 9, 398 N.B.R. (2d) 83, by adopting the following words of MacDonald C.J.N.S. in *Central Halifax Community Association v. Halifax (Regional Municipality)*, 2007 NSCA 39, [2007] N.S.J. No. 135 (QL), leave to appeal refused, [2007] S.C.C.A. No. 279:

Effective public decision-making by its very nature commands precision and clarity. Public decisions that are tentative or incomplete will lead to an unreliable public administration and a confused public. Thus to achieve the required stability, finality in the public decision-making process is crucial. Both government officials and citizens alike need to know precisely when and how such decisions can be subject to court interference. [...] [para. 25]

Rule 69.03 requires that an application for judicial review "shall be commenced within 3 months from the date of the order, conviction, commitment, warrant, decision, award or refusal to act which is complained of". Although the Rule allows for a court to extend the time limit for commencing such an application, this Court has held that "three months is, except in the most exceptional circumstances, more than enough time for an aggrieved party to commence an application for judicial review": *Smith v. Human Rights Commission (N.B.) et al.* (1999), 217 N.B.R. (2d) 336, [1999] N.B.J. No. 392 (C.A.) (QL), per Drapeau J.A. (as he then was), at para. 25.

The stringent test governing extensions of time in judicial review matters is a reflection of the need for effective public decision-making. This case perfectly illustrates the type of chaos that might occur if one were able to circumvent judicial review as the exclusive means by which one could seek to have the decision of the Town Council set aside. Without a strict limitation period for having the decision set aside, how could a municipality possibly know when it could safely hire someone to replace the dismissed officer, to avoid the situation of having two individuals in the same role, both with the same security of tenure guaranteed by s. 74(5)? It could not; at least not until the limitation for commencing an action also expired. That would certainly not be what one would call "effective public decision-making", and would certainly not be a model of precision and clarity. The lack of a strict limitation period would lead to unreliable public administration, and to a confused public of the type MacDonald C.J.N.S. spoke in *Central Halifax Community Association*. [paras. 27-29]

[40] The situation in that case involved a municipal employee who was seeking reinstatement more than 20 months after his dismissal. While that is very different from the present case, the underlying principles are nonetheless applicable. There needs to be finality. That finality, as contemplated by MacDonald C.J.N.S. in *Central Halifax*, Bell J.A. in *LeBlanc*, and this Court in *Mourant*, is finality for the decision-maker. The decision-making body must be able to organize its affairs secure in the knowledge that, barring exceptional circumstances, a time will come when its decision is beyond judicial challenge. This highlights the need for those wishing to challenge a decision by judicial review – assuming of course that the decision is legally open to such challenge – to act with due dispatch or else risk having their application dismissed.

[41] Not all decisions require an implementation date in order to be open for judicial review. Take, for example, an authority announcing the closure of three hospitals once the construction of a new regional facility is completed. Surely, if one were going to challenge the decision to close any one of the three hospitals by way judicial review – assuming that such a challenge was legally available – one could not await the end of the

construction of the new facility and the announcement of a specific closing date for the other facilities to institute the challenge. That example is apposite. The Barristers' Society knew the Province was going to close the courthouses in question, yet it waited until after the implementation of the operational plan to transition to the Saint John facility before instituting its challenge. In my view, this undermines the need for effective public decision-making.

[42] I address one final point. The Barristers' Society argued that its motion sought constitutional relief and that this was outside the scope of Rule 69. With respect, the Society's Notice of Application does not seek constitutional relief. What the Society seeks is the quashing of the Province's decision to close the court facilities in St. Stephen and Grand Manan. I recognize that one of the grounds in support of the relief sought is that the decision to close is contrary to the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B to the *Canada Act 1982* (UK), 1982, c. 11, as well as to "the underlying, unwritten constitutional principles, such as the Rule of Law and access to justice". However, the fact remains that this is an application for judicial review. This Court has clearly stated that "[t]he fact that a *Charter* argument is raised does not authorize the claimant to bypass the rules that ordinarily apply to the legal system": *Smith v. Human Rights Commission (N.B.) et al.* (1997), 185 N.B.R. (2d) 301, [1997] N.B.J. No. 29 (C.A.) (QL), per Bastarache J.A. (as he then was) at para. 15. In that case, "this Court ruled that the Commission's immunity from suit and the limitation period prescribed by rule 69.03 were not violative of the *Charter* or otherwise unconstitutional": *Smith* (1999), per Drapeau J.A. (as he then was) at para. 23.

[43] In sum, I conclude the Barristers' Society is seeking to challenge by judicial review the Province's decision to close the St. Stephen and Grand Manan courthouses, a decision that was obviously taken before it was announced on March 31, 2015, and broadly made known on that date or immediately after. The impugned decision was pronounced on March 31 and the public was informed that day or the next. Everything that happened in the aftermath confirms the decision to close the facilities was a final decision. It was incumbent on anyone wishing to challenge it by judicial

review to act in a timely manner, so that the decision-maker might then rely on the finality principle and proceed with the implementation of its decision. Barring exceptional circumstances, of which there are admittedly none, it follows that the application for judicial review was out of time.

V. Disposition

[44] For these reasons, I would allow the appeal, set aside the motion judge's decision, and dismiss the application for judicial review. I would order the Barristers' Society to pay costs to the Province of \$3,000 for the proceedings in the Court of Queen's Bench and \$3,000 on appeal.

LE JUGE RICHARD

I. Introduction

[1] Au Nouveau-Brunswick, le contrôle judiciaire des mesures administratives est régi par la règle 69 des *Règles de procédure* et est généralement assujéti à un délai de prescription rigoureux, sauf circonstances exceptionnelles. La règle 69.03 dispose qu'à moins que le délai ne soit prolongé, une requête en révision doit être introduite dans les trois mois « de la date de l'ordonnance, de la déclaration de culpabilité, de l'incarcération, du mandat, de la décision, de la sentence arbitrale ou du défaut d'exécution » dont on sollicite la révision. Dans une instance précise, il n'est pas difficile de déterminer à quel moment le délai de prescription de trois mois commence à courir. Dans le cas d'une décision, le délai de trois mois court habituellement à compter du moment où la décision est prononcée, que ce soit en audience ou par notification de la décision aux parties. Toutefois, lorsque ce que l'on conteste au moyen de la requête en révision est une décision du gouvernement communiquée au public, la date à laquelle le délai de prescription de trois mois commence à courir peut être plus difficile à déterminer. C'est le cas en l'espèce.

[2] Dans son discours du budget de 2015, le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick a annoncé la fermeture des palais de justice dans certaines régions de la province. Cette annonce a été répétée dans un communiqué de presse publié le même jour. Ni la déclaration du Ministre ni le communiqué de presse ne précisait la date exacte à laquelle les installations en question seraient fermées. Plus de six mois plus tard, presque à la veille des fermetures, la Charlotte County Barristers' Society Inc. a déposé devant la Cour du Banc de la Reine une requête en révision de la décision de la Province. Bien que la Province soutienne que la décision en question est une décision de politique générale et est donc insusceptible de contrôle judiciaire, elle a choisi de soulever à titre préjudiciel la question de savoir si l'instance devrait être annulée pour le

motif que la requête a été introduite plus de trois mois après la date de la décision. Un juge de la Cour du Banc de la Reine a conclu que pour les fins du contrôle judiciaire, la décision s'était matérialisée le jour où la date précise de la fermeture des installations avait été portée à la connaissance du public. Avec la permission de la Cour, la Province interjette appel de cette décision préjudicielle.

- [3] Pour les motifs exposés ci-dessous, je suis d'avis d'accueillir l'appel. À mon avis, la décision de la Province de fermer les palais de justice en question, qui a été annoncée dans le discours du budget et dans le communiqué de presse qui a suivi, était non ambiguë, inconditionnelle et non équivoque. Elle satisfaisait donc aux critères qui doivent être réunis pour que commence à courir le délai de prescription de trois mois dans lequel une requête en révision doit être introduite. Puisque l'on reconnaît que dans la présente instance, il n'y a pas de circonstances exceptionnelles qui justifieraient la prolongation du délai de prescription, il s'ensuit que la requête en révision aurait dû être rejetée.

II. Contexte factuel

- [4] Le contexte factuel est simple. Le 31 mars 2015, le ministre des Finances a fait l'annonce suivante dans son discours du budget :

Monsieur le président, en raison de l'ouverture en 2013 du palais de justice de Saint John, un certain nombre de nos installations ne sont plus nécessaires au bon fonctionnement de notre système de justice. Conformément au plan visant la construction du palais de justice de Saint John, nous fermerons les palais de justice de St. Stephen, de Sussex et de Grand Manan et nous fusionnerons leurs activités avec celles du palais de justice de Saint John.

- [5] Cette information a été transmise aux médias le même jour au moyen d'un communiqué de presse officiel annonçant un certain nombre d'économies à court terme. Parmi celles-ci figurait ce qui suit :

La fermeture de palais de justice qui ne sont plus nécessaires en raison de l'ouverture du palais de justice de Saint John en 2013, y compris les palais de justice de St. Stephen, Sussex et Grand Manan. Le palais de justice de Grand-Sault sera également fermé et fusionné avec celui d'Edmundston.

[6] L'annonce du gouvernement a rapidement été diffusée auprès de la population du Nouveau-Brunswick. Le public a été prompt à réagir. Le lendemain de l'annonce, des politiciens municipaux et des membres du barreau du comté de Charlotte ont condamné haut et fort la décision du gouvernement. Au cours des jours et des semaines qui ont suivi, le public a continué à exprimer sa réprobation. À la fin d'avril, le Barreau du Nouveau-Brunswick s'en est mêlé. Une rencontre avec les représentants du gouvernement a eu lieu le 30 avril. Cette rencontre a été suivie d'une lettre datée du 14 mai 2015, dans laquelle la sous-ministre de la Justice, se reportant à l'annonce, disait que les palais de justice [TRADUCTION] « fermeraient plus tard au cours de l'automne » et expliquait le fondement de la décision du gouvernement.

[7] En juin 2015, il a publiquement été question d'engager des poursuites judiciaires pour empêcher la fermeture des palais de justice à St. Stephen et Grand Manan. Les médias ont rapporté que les fermetures allaient prendre effet en octobre. En juillet, la Charlotte County Barristers' Society avait retenu les services d'un avocat afin qu'il détermine si la décision de la Province était [TRADUCTION] « susceptible de contestation ». À l'été 2015, une pétition visant à [TRADUCTION] « sauver nos tribunaux » a été lancée parce que le gouvernement avait [TRADUCTION] « décidé de fermer notre palais de justice (Cour provinciale) à St. Stephen ainsi que le tribunal satellite sur l'île Grand Manan ».

[8] Le 7 octobre 2015, la Barristers' Society a demandé le contrôle judiciaire de la décision du gouvernement de fermer les palais de justice. Le 22 octobre 2015, elle a déposé un avis de motion dans lequel elle sollicitait une injonction interlocutoire interdisant la fermeture des palais de justice (Cour provinciale) de St. Stephen et de

Grand Manan jusqu'à ce que toutes les questions soulevées dans sa requête soient définitivement tranchées. Quatre jours plus tard, la Province a déposé une motion dans laquelle elle sollicitait le rejet de la requête en révision de la Barristers' Society pour le motif que l'instance n'avait pas été introduite dans les trois mois qui ont suivi la date de la décision contestée.

[9] Le 28 octobre 2015, un juge de la Cour du Banc de la Reine a conclu qu'il devait tout d'abord examiner la motion de la Province en rejet de la requête en révision, puisque cela pouvait avoir pour effet de trancher l'affaire dans sa totalité. Les argumentations ont été entendues ce jour-là et leur audition s'est poursuivie le 4 novembre. La position de la Province était simple : la décision de fermer les palais de justice avait été annoncée le 31 mars et la requête en révision n'avait été déposée que le 7 octobre, soit plus de six mois après la date à laquelle la décision avait été prise. En bref, elle n'avait pas été déposée dans le délai prescrit. La Barristers' Society a répliqué en présentant un argument à deux volets : 1) la décision ne s'était matérialisée que lorsque la date exacte de la fermeture avait été annoncée; et 2) même si la décision contestée avait été prise le 31 mars, le délai de prescription n'était pas régi par la règle 69.03.

[10] Le lendemain, le juge saisi de la motion a rendu sa décision : 2015 NBBR 219, 442 R.N.-B. (2^e) 375. Il a conclu que pour les fins du contrôle judiciaire, la date de la décision était celle à laquelle le public avait été mis au courant du moment précis où les installations seraient fermées.

[11] Dans ses motifs de décision, le juge saisi de la motion s'est principalement appuyé sur une autre décision de la Cour du Banc de la Reine qui se rapportait également à une annonce faite dans le discours du budget du 31 mars relativement à la fermeture d'une installation provinciale, savoir le bureau de Services Nouveau-Brunswick à Saint-Quentin. Dans le discours du budget et dans le communiqué de presse qui avait suivi, il avait été annoncé que le bureau de Services Nouveau-Brunswick à Saint-Quentin serait fermé, mais, comme dans le cas des palais de justice, la date de la fermeture n'était pas précisée. La municipalité de Saint-Quentin n'avait déposé sa requête en révision qu'après

que la date de fermeture exacte avait été fixée. La requête avait été introduite plus de trois mois après l'annonce initiale et, tout comme en l'espèce, la Province avait demandé son rejet pour le motif que la requête avait été déposée [TRADUCTION] « après l'expiration du délai prescrit ».

[12] La requête de la municipalité de Saint-Quentin a donné lieu à trois décisions de la Cour du Banc de la Reine. En premier lieu, la juge LaVigne a rejeté une motion en vue d'obtenir une injonction interlocutoire interdisant la fermeture du bureau de Services Nouveau-Brunswick jusqu'à ce que la requête soit définitivement tranchée : *Saint-Quentin (Municipalité) c. Nouveau-Brunswick*, 2015 NBBR 169, [2015] A.N.-B. n° 219 (QL). En second lieu, la même juge a rejeté une motion dans laquelle on prétendait que la requête de la municipalité n'avait pas été déposée dans le délai prescrit : *Saint-Quentin (Municipalité) c. Nouveau-Brunswick*, 2015 NBBR 210, [2015] A.N.-B. no 255 (QL). Enfin, et finalement, la juge LaVigne a rejeté la requête de la municipalité : *Saint-Quentin (municipalité) c. Nouveau-Brunswick (Ministre des services gouvernementaux)*, 2016 NBBR 67, [2016] A.N.-B. n° 65 (QL).

[13] En l'espèce, le juge saisi de la motion s'est appuyé sur la deuxième des décisions *Saint-Quentin* pour conclure qu'un délai de prescription ne commence à courir « qu'à partir du moment que la décision [est] complète, précise et claire ». Il était d'avis que pour qu'une décision comme celle qui était contestée satisfasse à ces critères, il fallait que la date à laquelle les installations seraient fermées soit précisée. Selon le juge, la dernière journée où les palais de justice seraient en activité n'a été précisée que le 26 octobre, date à laquelle la Barristers' Society avait reçu « un avis officiel de la date de fermeture des palais de justice ». Il a conclu que ce n'est qu'à ce moment que le délai de prescription avait commencé à courir.

III. Les questions à trancher en appel

[14] Avec l'autorisation de la Cour, la Province interjette appel de la décision du juge saisi de la motion. La Province prétend que le juge a commis une erreur en

[TRADUCTION] « concluant qu'une date tombant dix-neuf jours après le dépôt de la requête en révision de la [Barristers' Society] (soit le 26 octobre 2015) est [TRADUCTION] 'la date de la décision pour les besoins de la révision judiciaire' ». Cette prétention est plus amplement détaillée dans le moyen d'appel suivant :

[TRADUCTION]

Le distingué juge de la motion a commis une erreur en concluant que le critère de la décision complète, précise et claire doit être rempli pour que le délai de trois mois énoncé à la règle 69.03 commence à courir; en concluant que la date précise de la mise à exécution de la décision est un élément essentiel d'une décision complète, précise et claire; et en concluant que la date précise à laquelle la décision serait mise à exécution devait être communiquée directement à la [Barristers' Society].

[15] De plus, la Province prétend que le juge saisi de la motion a commis une erreur : (1) en ne tranchant pas provisoirement la question de savoir s'il y avait des preuves suffisantes pour justifier la prolongation du délai pour le cas où l'on conclurait que la requête de la Barristers' Society n'avait pas été déposée dans le délai prescrit; et (2) en n'examinant pas la compétence de la Cour d'entendre la requête de la Barristers' Society parce que la décision en question était une décision de politique générale du gouvernement qui est insusceptible de contrôle judiciaire.

[16] Dans un avis de désaccord, la Barristers' Society fait valoir que la décision du juge saisi de la motion peut être confirmée pour des motifs autres que ceux sur lesquels il s'est fondé. Elle prétend que la décision de fermer les palais de justice de St. Stephen et de Grand Manan ne constitue pas le genre de décision qui est envisagé à la règle 69.03 et qu'elle donne donc lieu à un droit à révision judiciaire relevant de la common law auquel le délai de prescription de trois mois qui est énoncé à la règle 69.03 ne s'applique pas.

IV. Analyse

[17] Les moyens d'appel, à l'exception du moyen principal, peuvent tous faire l'objet d'un rejet sommaire.

[18] Il importe peu de savoir si le juge a ou non commis une erreur en ne tranchant pas de façon provisoire la question de la prolongation du délai. Si la requête en révision a été déposée [TRADUCTION] « après l'expiration du délai prescrit », une prolongation aurait pu être accordée pour peu que l'on ait établi l'existence de [TRADUCTION] « circonstances [...] exceptionnelles » : *Smith c. Human Rights Commission (N.B.) et al.* (1999), 217 R.N.-B. (2^e) 336, [1999] A.N.-B. n^o 392 (C.A.) (QL), le juge d'appel Drapeau (tel était alors son titre), au par. 25. Lors de l'audition de l'appel, l'avocat de la Barristers' Society a reconnu qu'il n'y avait pas de [TRADUCTION] « circonstances exceptionnelles ».

[19] En ce qui concerne l'argument selon lequel le juge saisi de la motion a commis une erreur en ne se prononçant pas sur la question de savoir si la Cour avait compétence pour effectuer la révision d'une décision gouvernementale de cette nature, cette question n'a pas été soulevée dans la motion de la Province. Dans cette motion, la Province a seulement soutenu que la Barristers' Society n'avait pas déposé sa requête en révision dans le délai fixé à la règle 69. Dans sa motion, la Province n'a sollicité aucune mesure réparatoire fondée sur d'autres motifs ressortissant à la compétence.

[20] En ce qui concerne l'argument soulevé dans l'avis de désaccord, il est dénué de tout fondement. Lors de l'audition de l'appel, la Barristers' Society nous a informés qu'elle avait renoncé à faire valoir cet argument. Selon cet argument, les [TRADUCTION] « mesures que la [Province] a prises pour fermer les palais de justice ne constituent pas une décision envisagée à la règle 69.03 », de sorte que la Barristers' Society a un droit à la révision judiciaire relevant de la common law. Il s'ensuit, a fait valoir la Barristers' Society, que le délai de prescription de trois mois fixé à la règle 69.03 ne s'applique pas. À l'appui de son argument, elle a invoqué un certain nombre

d'instances provenant de la Cour fédérale. J'estime qu'il a été sage de la part de la Barristers' Society d'abandonner cet argument. Dans les instances qu'elle avait invoquées, la Cour avait interprété une disposition précise de la *Loi sur les cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, et ces instances ne sont pas pertinentes en l'espèce. Au Nouveau-Brunswick, les mesures réparatoires issues de la common law qui ont traditionnellement fondé le contrôle judiciaire des mesures administratives ont été subsumées sous les dispositions de la règle 69. La règle 69.01 dispose que « [n]onobstant toute disposition d'une loi, les recours autrefois exercés par voie de certiorari, mandamus, prohibition, quo warranto ou avis de motion en annulation ou en reconsidération d'une sentence arbitrale ne peuvent être exercés que sur une requête en révision formulée en application de la présente règle » (c'est moi qui souligne). Il n'existe, dans notre Province, aucune procédure de contrôle judiciaire autre que celle énoncée à la règle 69 qui permette d'obtenir la mesure réparatoire que sollicitait la Barristers' Society, c'est-à-dire l'évocation à la Cour et l'annulation de la décision de la Province.

[21] Il ne reste donc à trancher que la principale question soulevée dans le présent appel. Le juge a-t-il appliqué le bon critère afin de déterminer à quel moment le délai de prescription a commencé à courir pour l'application de la règle 69.03? Le juge a estimé que le délai de prescription ne commence à courir « qu'à partir du moment que la décision [est] complète, précise et claire » et qu'en l'espèce, ces critères n'avaient été remplis qu'au moment où la date à laquelle les installations seraient effectivement fermées avait été précisée. Je suis respectueusement d'avis qu'il s'agit là d'une erreur de droit.

[22] Comme nous l'avons souligné, le juge saisi de la motion a suivi la deuxième des décisions *Saint-Quentin*, décision qui se rapportait également à une fermeture annoncée dans le discours du budget prononcé devant l'Assemblée législative le 31 mars 2015. En plus d'annoncer la fermeture des palais de justice, le ministre des Finances avait également déclaré que la Province allait fermer plusieurs bureaux de Services Nouveau-Brunswick, y compris celui situé à Saint-Quentin. L'annonce de ces fermetures était tout aussi claire et formelle que celle de la fermeture des palais de justice.

Le communiqué de presse de la Province publié le même jour était également clair et formel : les installations seront fermées. Les motifs des fermetures ont été donnés. La seule chose qui n'a pas été précisée était le moment exact où il serait procédé aux fermetures. Il est vraisemblable que la date exacte ne pouvait pas être précisée avant que l'on mette la dernière main aux arrangements nécessaires pour transférer les activités des établissements qui allaient fermer à d'autres installations provinciales.

[23] Il y avait d'autres similitudes : (1) le public concerné a tout de suite été au courant de la décision de la Province de fermer les installations en question; (2) le public concerné était opposé aux fermetures; (3) un organisme particulier représentant le public s'est organisé pour manifester l'opposition du public aux fermetures; (4) les fermetures ont eu lieu malgré l'opposition du public; et (5) des recours en révision judiciaire ont été exercés plus de trois mois après l'annonce initiale de la fermeture des installations.

[24] Étant donné ces similitudes frappantes, on ne saurait s'étonner de ce que le juge saisi de la motion se soit appuyé, comme le veut la courtoisie, sur la décision *Saint-Quentin* pour trancher la motion de la Province. Il est donc nécessaire d'analyser cette dernière décision.

[25] Dans la deuxième des décisions qu'elle a rendues dans l'affaire *Saint-Quentin*, la juge LaVigne a commencé par faire état de la décision précise dont la Ville sollicitait l'annulation : « [L]a décision du ministre des Services gouvernementaux et Services Nouveau-Brunswick prise le 15 juin 2015 et communiquée à la maire de la [Ville] par lettre reçue le 29 juin 2015 » (par. 2). Elle a ensuite énoncé l'unique question en litige à laquelle donnait lieu la motion de la Province, savoir « la date de la décision soumise à la révision » (par. 4). Cette date était importante parce que bien que la requête eût été déposée plus de trois mois après le discours du budget, elle l'avait été moins d'un mois après que la mairesse de la Ville avait été informée de la date à laquelle l'installation serait fermée.

[26] Dans son analyse, la juge LaVigne s'est principalement fondée sur la décision de notre Cour dans l'affaire *Province du Nouveau-Brunswick c. LeBlanc*,

Jeffery, MacMullin et Agnew, 2013 NBCA 9, 398 R.N.-B. (2^e) 83. Elle a souligné que dans l'arrêt *LeBlanc*, notre Cour « s'est penchée sur la question à savoir quand commence à courir le délai de prescription prévu à la règle 69.03 » (par. 16). *LeBlanc* portait sur l'annonce par le ministre de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, de l'endroit où serait située une nouvelle école qui devait remplacer l'école Moncton High School. Toutefois, une requête en révision n'avait été déposée que onze mois après cette annonce. Lorsque la Province a sollicité le rejet de la requête pour cause de non-respect du délai prescrit, les requérants ont fait valoir qu'ils n'avaient appris que tout récemment que la décision du Ministre avait peut-être été prise sans que le conseil d'éducation de district ne fasse des propositions ainsi que l'exige la *Loi sur l'éducation*, L.N.-B. 1997, ch. E-1.12. Un juge de la Cour du Banc de la Reine a rejeté la motion de la Province en rejet de la requête pour cause de retard à la déposer, mais notre Cour a infirmé cette décision.

[27] Le juge d'appel Bell (tel était alors son titre), qui rendait jugement au nom de la Cour, a appliqué la jurisprudence existante et a conclu que le délai prescrit pour le contrôle judiciaire court à compter du moment où une décision est prononcée, que ce soit en audience ou par notification de la décision aux parties. Il a donné les explications suivantes :

L'une des raisons de l'existence de délais de prescription est la suivante : ils donnent aux parties lésées la possibilité d'étudier la situation, de se renseigner et de demander des conseils (juridiques ou autres) pour pouvoir déterminer si une intervention en justice est indiquée. La décision dont les intimés demandaient l'annulation était sans aucun doute la décision ministérielle du 5 juillet 2011 d'établir la nouvelle école sur la promenade Elmwood. Les commentaires attribués au président du conseil d'éducation de district le 21 mars 2012, dût-il être prouvé qu'ils sont vrais et qu'ils engagent le conseil, ne changent pas la date de la décision du Ministre. [...] [Par. 15]

[28] Le juge Bell s'est reporté à l'arrêt *Central Halifax Community Association c. Halifax (Regional Municipality)*, 2007 NSCA 39, [2007] N.S.J. No. 135 (QL),

autorisation de pourvoi refusée, [2007] C.S.C.R. n° 279 (QL). Dans cet arrêt, le juge MacDonald, juge en chef de la Nouvelle-Écosse, avait fait observer ce qui suit : (1) [TRADUCTION] « Une prise de décision publique efficace commande, par sa nature même, précision et clarté »; (2) [TRADUCTION] « il est crucial que le processus de prise de décision publique revête un caractère définitif »; et (3) [TRADUCTION] « [f]onctionnaires et citoyens doivent savoir précisément, les uns et les autres, quand et comment les tribunaux pourront intervenir par suite de ces décisions » (par. 14 de *LeBlanc*, par. 25 de *Central Halifax*).

[29] Dans la deuxième des décisions qu'elle a rendues dans l'affaire *Saint-Quentin*, la juge LaVigne a déduit de ces énoncés, par extrapolation, un critère selon lequel le délai de prescription ne commencerait à courir « qu'à partir du moment que la décision [est] complète, précise et claire » (par. 22).

[30] Malgré leurs nombreuses similitudes, il y avait néanmoins une nette différence entre la situation devant laquelle se trouvait la juge LaVigne dans l'affaire *Saint-Quentin* et celle devant laquelle se trouvait le juge saisi de la motion en l'espèce. En toute justice pour ce dernier, cette différence fondamentale est plus apparente lorsqu'on lit la troisième des décisions rendues dans l'affaire *Saint-Quentin*, laquelle décision est ultérieure à celle rendue en l'espèce. Cette différence est la suivante : dans l'affaire *Saint-Quentin*, ce que l'on contestait au moyen de la requête en révision n'était pas la décision du gouvernement de fermer le bureau de Services Nouveau-Brunswick, mais plutôt l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre de fermer cette installation à une date précise. Par contraste, ce que l'on conteste en l'espèce n'est pas l'exercice d'un quelconque pouvoir discrétionnaire du Ministre, mais plutôt la décision de politique générale de la Province de fermer certains palais de justice.

[31] Dans la troisième des décisions de la trilogie *Saint-Quentin*, la juge LaVigne commence par expliquer que la décision de la Province de fermer six bureaux de Services Nouveau-Brunswick, qui avait été annoncée dans le discours du budget, n'avait jamais été contestée par voie de requête en révision. Elle souligne expressément

que la décision de fermer l'installation avait été prise avant que l'annonce en fût faite dans le discours du budget et que cette décision était, elle-même, une décision finale (voir le par. 39). La juge LaVigne précise que ce qui était contesté par voie de requête en révision n'était pas la décision de fermer le bureau, mais bien les raisons qui sous-tendaient la décision du Ministre de fermer le bureau de Saint-Quentin « le 31 juillet 2015 » (souligné dans l'original) (par. 2). Dans l'ensemble des motifs qu'elle a donnés dans la troisième décision, la juge LaVigne insiste sur le fait que le contrôle judiciaire a pour objet l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre de fermer le bureau de Saint-Quentin précisément le 31 juillet 2015 (voir les par. 6, 18, 40, 41, 42, 47, 48, 49, 52, 59 et 66).

[32] La situation est fort différente en l'espèce. La Barrister's Society ne conteste pas l'exercice du pouvoir du Ministre de fermer les palais de justice de St. Stephen et de Grand Manan à une date précise. L'avis de requête est clair : ce que la Barristers' Society conteste, c'est la décision même de la Province de fermer les installations, peu importe la date exacte de la fermeture. L'ordonnance sollicitée dans l'avis de requête précise ce qui suit : que la décision de fermer les palais de justice soit évoquée à la Cour et annulée. Ce que la Barristers' Society conteste, c'est une décision qui avait déjà été prise, pas une décision qui devait être prise à l'avenir. L'avis de requête a été déposé le 7 octobre, malgré le fait que, selon le juge saisi de la motion, la date de la fermeture n'avait été divulguée que dix-neuf jours plus tard. Cela soulève la question suivante : si ce n'est pas la décision de fermer les palais de justice qui a été annoncée dans le discours du budget et dans le communiqué de presse qui en a résulté qui fait l'objet du contrôle judiciaire, quelle était la décision dont la Barristers' Society demandait l'évocation à la Cour et l'annulation?

[33] Dans son avis de requête, la Barristers' Society a sollicité une ordonnance de prolongation du délai prescrit pour déposer sa requête en révision. Elle s'est ainsi trouvée à reconnaître de façon on ne peut plus claire que la décision contestée avait été prise plus de trois mois avant le dépôt de la requête en révision. Je souligne que dans l'affaire *Saint-Quentin*, non plus que dans l'affaire *LeBlanc*, aucune prolongation de délai

n'avait été sollicitée. Tant la juge LaVigne, dans *Saint-Quentin*, que le juge Bell, dans *LeBlanc*, ont déclaré que cela était conforme à la position des requérants respectifs en ce qui concernait le moment où la « décision » contestée avait été prise. Un des moyens invoqués à l'appui de la demande de prolongation du délai de la Barristers' Society est que cette dernière reconnaît la différence entre la décision de procéder à la fermeture et [TRADUCTION] « la date de la présumée fermeture ». La Barristers' Society ne prétend nulle part dans les moyens soulevés qu'une mesure ministérielle serait l'objet du contrôle judiciaire. La requête dans son intégralité se rapporte à la décision de la Province de procéder aux fermetures.

[34] Ainsi, comme le souligne la juge LaVigne dans sa troisième décision, ce que l'on contestait dans l'affaire *Saint-Quentin* n'était pas la décision de fermer le bureau de Services Nouveau-Brunswick dans la municipalité, mais plutôt l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre de procéder à la fermeture à une date précise. Il s'ensuit donc que la date à laquelle « le gouvernement a notifié la Ville de la date de la fermeture du bureau de Saint-Quentin » était la date à laquelle le délai de prescription commençait à courir. Il en est ainsi parce que, comme l'a dit la juge LaVigne, « la date de la fermeture faisait partie intégrante de la décision complète » (par. 28). Autrement, la question suivante se poserait : Comment la Ville pouvait-elle contester l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre de fermer l'installation à une date précise avant que la date en question soit fixée?

[35] La situation est nettement différente en l'espèce. La date de fermeture ne fait pas partie intégrante de la décision de procéder à la fermeture. La décision de fermer les palais de justice a bien entendu été prise avant le prononcé du discours du budget et la publication du communiqué de presse correspondant.

[36] La Barristers' Society prétend qu'une seule ligne contenue dans un discours du budget n'est pas suffisante pour qu'un délai de prescription commence à courir. Dans certains cas, cela se peut fort bien. Chaque situation doit être examinée à la lumière des circonstances qui lui sont propres. J'estime que pour les fins du contrôle

judiciaire, le délai de prescription court à compter du moment où une décision non ambiguë, inconditionnelle et non équivoque a été rendue. À l'évidence, si tout ce qui existait était une unique ligne dans un discours du budget qui était passée inaperçue et qui n'avait pas ensuite été portée à l'attention du public, on pourrait être mieux disposé envers l'argument voulant que le public n'ait pas été convenablement avisé de la décision. À tout le moins, le juge pourrait volontiers reconnaître qu'une situation de cette nature constitue des circonstances exceptionnelles justifiant la prolongation du délai prescrit pour demander le contrôle judiciaire. Toutefois, ce n'est pas ce qui s'est passé en l'espèce.

[37] Le discours du budget prononcé devant l'Assemblée législative était non équivoque : les palais de justice allaient être fermés. Il n'y avait rien d'ambigu à propos de ce qui était annoncé et les fermetures annoncées n'étaient pas fonction d'une quelconque condition préalable. Un communiqué de presse soulignant le fait que les palais de justice allaient être fermés est venu compléter le discours du budget. Par la suite, une fièvre médiatique a eu pour effet de largement diffuser l'annonce des fermetures. L'Assemblée législative a tenu un débat sur le budget et a voté le 10 avril; puis, le 5 juin, la *Loi de 2015-2016 portant affectation de crédits*, L.N.-B. 2015, ch. 47, est devenue loi. Le public a été bien informé. Il s'est mobilisé; il a exprimé son opposition; une pétition a été lancée. Le public a commencé à s'organiser pour élever une contestation judiciaire. Il a réuni des fonds. Il a retenu les services d'un avocat. Pourtant, malgré tout cela, la Barristers' Society n'a déposé sa requête en révision que le 7 octobre – date que rien de particulier ne désignait et certainement pas l'annonce de la date exacte de la fermeture puisque, comme l'a conclu le juge, cette date n'a été précisée que le 26 octobre.

[38] À mon avis, et en toute déférence, on ne peut tout simplement pas affirmer que la date à laquelle les installations allaient être fermées avait une pertinence quelconque pour déterminer la date de la décision que l'on voulait contester par voie de requête en révision. Que la date, pour les fins du contrôle judiciaire, ait été le 31 mars, savoir celle où le discours du budget a annoncé pour la première fois la décision de

fermer les installations en question et où un communiqué en ce sens a été publié, ou encore le lendemain, savoir le jour où les médias ont largement diffusé la fermeture des palais de justice, il ne fait tout simplement aucun doute que le public – et implicitement la Barristers’ Society – a été bien informé du fait que la décision de fermer les palais de justice en question avait été prise. La Barristers’ Society aurait dû savoir que le respect du délai prescrit était de rigueur s’il devait y avoir une contestation judiciaire.

[39] Voici ce que notre Cour a dit dans l’arrêt *Mourant c. Town of Sackville*, 2014 NBCA 56, 423 R.N.-B. (2^e) 330 :

[L]a prise de décision administrative doit revêtir un certain caractère définitif. Une décision administrative doit être contestée dans un délai beaucoup plus rigoureux que le délai de prescription normal prévu pour présenter une demande en dommages-intérêts. Le juge Bell a souligné l’importance de cette différence dans *Province du Nouveau-Brunswick c. LeBlanc, Jeffery, MacMullin et Agnew*, 2013 NBCA 9, 398 R.N.-B. (2e) 83, en faisant siens les propos suivants du juge MacDonald, juge en chef de la Nouvelle-Écosse, dans *Central Halifax Community Association c. Halifax (Regional Municipality)*, 2007 NSCA 39, [2007] N.S.J. No. 135 (QL), autorisation de pourvoi refusée, [2007] C.S.C.R. n^o 279 :

[TRADUCTION]

Une prise de décision publique efficace commande, par sa nature même, précision et clarté. Des décisions publiques inabouties ou incomplètes deviennent source d’inconstance dans l’administration publique et de confusion du public. Pour parvenir à la stabilité requise, il est crucial que le processus de prise de décision publique revête un caractère définitif. Fonctionnaires et citoyens doivent savoir précisément, les uns et les autres, quand et comment les tribunaux pourront intervenir par suite de ces décisions. [...] [Par. 25]

La règle 69.03 prévoit qu’une requête en révision « doit être introduite dans les 3 mois de la date de l’ordonnance, de la déclaration de culpabilité, de l’incarcération, du mandat, de la décision, de la sentence arbitrale ou du défaut

d'exécution contesté ». Même si la règle permet au tribunal de proroger le délai prévu pour l'introduction de cette requête, notre Cour a déclaré que [TRADUCTION] « en dehors de circonstances très exceptionnelles, un délai de trois mois est amplement suffisant pour permettre à la partie lésée de présenter une requête en révision » : *Smith c. Human Rights Commission (N.B.) et al.* (1999), 217 R.N.-B. (2e) 336, [1999] A.N.-B. n° 392 (C.A.) (QL), le juge d'appel Drapeau (tel était alors son titre), au par. 25.

Le critère d'application rigoureuse régissant la prorogation du délai dans les affaires de révision judiciaire reflète la nécessité d'une prise de décision efficace de la part des instances publiques. La présente affaire illustre parfaitement le type de chaos susceptible de survenir s'il était possible de se soustraire à la procédure de révision judiciaire, seul moyen par lequel il est possible d'obtenir l'annulation de la décision du conseil municipal. Sans délai de prescription strict pour faire annuler la décision, comment une municipalité pourrait-elle savoir quand elle peut remplacer le fonctionnaire renvoyé sans risque de se retrouver avec deux personnes occupant la même fonction et bénéficiant de la même stabilité d'emploi garantie par le par. 74(5)? Elle ne le pourrait pas, du moins pas avant que le délai prévu pour intenter une action ne soit lui aussi expiré. Ce ne serait certainement pas ce que l'on appelle une « prise de décision publique efficace » ni un modèle de précision et de clarté. L'absence d'un délai de prescription strict deviendrait une source d'inconstance dans l'administration publique et de confusion du public, comme l'a indiqué le juge MacDonald dans *Central Halifax Community Association*. [Par. 27 à 29]

[40] Il s'agissait, dans cette affaire, d'un fonctionnaire municipal qui sollicitait sa réintégration plus de vingt mois après son congédiement. Bien que cette situation soit très différente de celle qui nous occupe, les principes sous-jacents sont néanmoins applicables. Un certain caractère définitif est nécessaire. Ce caractère définitif, qui a été envisagé par le juge en chef MacDonald dans l'arrêt *Central Halifax*, par le juge Bell dans l'arrêt *LeBlanc* et par notre Cour dans l'arrêt *Mourant*, est le caractère définitif de la décision que prend le décideur. L'organisme décisionnel doit être en mesure d'organiser ses affaires en ayant la certitude que, sauf circonstances exceptionnelles, viendra le moment où sa décision sera insusceptible de contestation judiciaire. Cela montre donc la

nécessité pour les personnes qui souhaitent contester une décision par voie de requête en révision – à supposer, bien sûr, que la décision puisse légalement faire l’objet d’une contestation de cette nature – d’agir avec la diligence voulue, sans quoi elles risquent de voir leur requête rejetée.

[41] La date de mise en œuvre d’une décision ne doit pas nécessairement être précisée pour qu’elle puisse faire l’objet d’un contrôle judiciaire. Prenons, par exemple, le cas d’une autorité qui annonce que trois hôpitaux seront fermés lorsque la construction d’un nouvel établissement régional sera achevée. Il va sans dire que si une personne entendait contester la décision de fermer l’un ou l’autre des trois hôpitaux par voie de requête en révision – à supposer que cette contestation soit légalement permise – elle ne pourrait pas attendre la fin de la construction du nouvel établissement et l’annonce de la date exacte de la fermeture des autres établissements pour engager la contestation. Cet exemple est pertinent. La Barristers’ Society savait que la Province allait fermer les palais de justice en question et pourtant, elle a attendu jusqu’après la mise en œuvre du plan opérationnel visant la transition vers le palais de justice de Saint John avant d’engager sa contestation. J’estime que cela porte atteinte au principe d’une prise de décision publique efficace.

[42] J’examinerai maintenant un dernier point. La Barristers’ Society a prétendu que dans sa motion, elle sollicitait une réparation constitutionnelle et que cela ne relevait pas de la règle 69. En toute déférence, l’avis de requête de la Barristers’ Society ne sollicite pas de réparation constitutionnelle. Ce que la Barristers’ Society sollicite, c’est l’annulation de la décision de la Province de fermer les palais de justice de St. Stephen et de Grand Manan. Je reconnais qu’un des moyens invoqués à l’appui de la mesure réparatoire sollicitée est que la décision de procéder aux fermetures est contraire à la *Loi constitutionnelle de 1982*, laquelle forme l’annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), ainsi qu’aux [TRADUCTION] « principes constitutionnels sous-jacents non écrits que sont notamment la primauté du droit et l’accès à la justice ». Toutefois, il n’en demeure pas moins qu’il s’agit en l’espèce d’une requête en révision. Notre Cour a été claire lorsqu’elle a dit que « [l]e fait que le demandeur soulève un

argument fondé sur la *Charte* ne l'autorise pas à s'affranchir des règles normalement applicables au système juridique » : *Smith c. Human Rights Commission (N.B.) et al.* (1997), 185 R.N.-B. (2^e) 301, [1997] A.N.-B. n° 29 (C.A.) (QL), le juge d'appel Bastarache (tel était alors son titre), au par. 15. Dans cet arrêt, « notre Cour a statué que l'immunité contre toute poursuite dont jouit la Commission et le délai de prescription prévu par la règle 69.03 n'étaient ni contraires à la *Charte*, ni autrement inconstitutionnels » : *Smith* (1999), le juge d'appel Drapeau (tel était alors son titre), au par. 23.

[43] En somme, je conclus que la Barristers' Society cherche à contester, par voie de requête en révision, la décision de la Province de fermer les palais de justice de St. Stephen et de Grand Manan, décision qui, à l'évidence, a été prise avant d'être annoncée le 31 mars 2015 et a été largement diffusée le même jour ou tout de suite après. La décision contestée a été prononcée le 31 mars et le public en a été informé le même jour ou le lendemain. Tout ce qui s'est passé par la suite confirme que la décision de fermer les installations en question était une décision définitive. Il incombait à quiconque voulait la contester par voie de requête en révision d'agir en temps utile, de sorte que le décideur puisse ensuite s'appuyer sur le principe du caractère définitif des décisions et procéder à la mise en œuvre de sa décision. Étant donné, de l'aveu général, l'absence de circonstances exceptionnelles, il s'ensuit que la requête en révision a été déposée après l'expiration du délai prescrit.

V. Dispositif

[44] Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler la décision du juge saisi de la motion et de rejeter la requête en révision. Je suis d'avis de condamner la Barristers' Society à verser à la Province des dépens de 3 000 \$ à l'égard de l'instance devant la Cour du Banc de la Reine et de 3 000 \$ en appel.