COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK

COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

12-20-CA

HÉLÈNA LYDIE MENGUÉ PELLETIER

APPELLANT

- and -

THE PROVINCE OF NEW BRUNSWICK (THE MINISTER OF SOCIAL DEVELOPMENT)

RESPONDENT

Mengué Pelletier v. The Province of New Brunswick (The Minister of Social Development), 2020 NBCA 83

CORAM:
The Honourable Chief Justice Richard
The Honourable Justice Quigg
The Honourable Justice LaVigne

Appeal from a decision of the Court of Queen's Bench:
January 23, 2020

History of Case:

Decision under appeal:
Unreported

Preliminary or incidental proceedings:
None

Appeal heard:
October 28, 2020

Judgment rendered:
December 23, 2020

Reasons for judgment:
The Honourable Justice Quigg

Concurred in by:
The Honourable Chief Justice Richard
The Honourable Justice LaVigne

HÉLÈNA LYDIE MENGUÉ PELLETIER

APPELANTE

- et -

LA PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK (LE MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL)

INTIMÉE

Mengué Pelletier c. La Province du Nouveau-Brunswick (le ministre du Développement social), 2020 NBCA 83

CORAM :
l'honorable juge en chef Richard
l'honorable juge Quigg
l'honorable juge LaVigne

Appel d'une décision de la Cour du Banc de la Reine :
le 23 janvier 2020

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
inédite

Procédures préliminaires ou accessoires :
aucune

Appel entendu :
le 28 octobre 2020

Jugement rendu :
le 23 décembre 2020

Motifs de jugement :
l'honorable juge Quigg

Souscrivent aux motifs :
l'honorable juge en chef Richard
l'honorable juge LaVigne

Counsel at hearing:

For the appellant:
Kevin C. Toner

For the respondent:
Daniel Standing

Avocats à l'audience :

Pour l'appelante :
Kevin C. Toner

Pour l'intimée :
Daniel Standing

THE COURT

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

LA COUR

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

The judgment of the Court was delivered by

QUIGG, J.A.

I. Introduction

[1] Once again, this Court is asked to intervene in a Court of Queen's Bench judge's determination that a party, who is a unionized employee bound by a collective agreement, lacks the requisite standing to bring an application for judicial review of a labour adjudicator's decision. This case involves Hélèna Lydie Mengué Pelletier, who was employed with the Province of New Brunswick until her dismissal in 2018. Her Union unsuccessfully grieved the dismissal up to the last stage of the grievance process – a hearing before a labour adjudicator – but did not pursue the matter any further. Ms. Mengué Pelletier contemplated bringing an application for judicial review of the adjudicator's decision and sought an extension of time for doing so. The employer consented to a first extension, but she did not apply within that time period. By Notice of Preliminary Motion, she asked the Court of Queen's Bench to give her a further extension, being a period of ninety days from the time she received from her employer certain documents she claims should have been disclosed to her. A judge of the Court of Queen's Bench dismissed her motion. Principally, he held Ms. Mengué Pelletier had no standing to apply for judicial review. Ms. Mengué Pelletier appeals that decision.

[2] For the reasons set out below, I would dismiss her appeal. Simply put, unless she falls into one of three exceptions, which she does not, Ms. Mengué Pelletier does not have standing to apply for judicial review.

II. Background

[3] Ms. Mengué Pelletier commenced working as a case manager with the Department of Social Development in Perth-Andover in 2003 and transferred to Grand Falls in 2010. At all relevant times, Ms. Mengué Pelletier was a unionized employee whose terms and conditions of employment were governed by a collective agreement

between the Board of Management (the "Province") and her bargaining agent, the Canadian Union of Public Employees, Local 1418 (the "Union").

[4] On January 16, 2018, Ms. Mengué Pelletier was dismissed for cause. On January 22, 2018, the Union filed a grievance alleging the dismissal violated the collective agreement. A hearing of the merits of the grievance was held on various dates in October 2018 and January 2019. In a decision dated March 15, 2019, an adjudicator dismissed the grievance. The Union did not seek judicial review of the adjudicator's decision. Ms. Mengué Pelletier decided to file an application for judicial review of the decision on the basis the Union proceeded without adequate disclosure; however, she had difficulty finding counsel to represent her and, when she did, her lawyer had to withdraw due to illness. The Province consented to an extension of time up to and including October 31, 2019.

[5] On July 31, 2019, Ms. Mengué Pelletier filed a request pursuant to the *Right to Information and Protection of Privacy Act*, S.N.B. 2009, c. R-10.6, seeking full disclosure of her employee file. The Province responded with 583 pages of documentation on September 12, 2019, and a further 400 pages were provided in January of 2020.

[6] Ms. Mengué Pelletier sought consent for a second extension of time to file her judicial review, which was refused by the Province. On October 26, 2019, she filed a preliminary motion seeking a second extension of time. Ms. Mengué Pelletier had in fact retained counsel before the expiration of the October 31, 2019 deadline; however, she had not filed any application for judicial review before that date.

[7] The motion judge refused to grant the extension. He was not satisfied Ms. Mengué Pelletier had standing to apply for judicial review because she was not a party to the proceedings before the adjudicator as the Union was the appropriate party under the collective agreement. In addition, the motion judge opined on the merits of the proposed application for judicial review, finding that natural justice was not engaged because the Union's decision to proceed without additional documents was a strategic one and Ms.

Mengué Pelletier was not entitled to a re-hearing. The motion judge also noted Ms. Mengué Pelletier could have filed her application for judicial review within the time limit and, if necessary, sought an adjournment of the hearing until disclosure was complete.

[8] The motion judge also addressed the issue of whether, regardless of Ms. Mengué Pelletier's standing, the motion for an extension of time to file an application for judicial review should be granted. He determined he would not have granted an extension of time, stating "stability [and] finality in the public decision-making process is crucial" (see *Province of New Brunswick v. LeBlanc, Jeffery, MacMullin and Agnew*, 2013 NBCA 9, 398 N.B.R. (2d) 83, at para. 14; *Mourant v. Town of Sackville*, 2014 NBCA 56, 423 N.B.R. (2d) 330, at para. 27).

III. Grounds of Appeal

[9] Ms. Mengué Pelletier requests that the decision below be reversed and an order extending the time to file an application for judicial review be granted. She submits the motion judge erred in law by failing to recognize a breach of the rules of natural justice as she had not received full disclosure of her employee file and was still awaiting disclosure from the Province at the time of the motion.

V. Analysis

[10] There are factors to be considered before determining whether to extend the time for commencing an application under Rule 69.03 of the *Rules of Court*. Notwithstanding Ms. Mengué Pelletier's attempt to frame the issue before us as a breach of the rules of natural justice, the true question is whether the motion judge erred in exercising his discretion when he refused the extension of time. In *Province of New Brunswick v. LeBlanc, Jeffery, MacMullin and Agnew*, this Court wrote:

> There are two factors an application judge must consider before extending the time for commencing an application under Rule 69.03. The first is found in the Rule and requires the Court to be satisfied the extension will not cause "substantial prejudice to anyone". The second results

> from the common law development of the jurisprudence and requires the aggrieved party demonstrate "exceptional circumstances" caused a party to miss the limitation period.
> [para. 18]

The onus fell on Ms. Mengué Pelletier to satisfy the Court there was sufficient reason to grant an extension.

[11] In *Miramichi Lumber Products Inc. et al. v. Province of New Brunswick, as represented by the Department of Energy and Resource Development et al.*, 2019 NBCA 61, [2019] N.B.J. No. 202 (QL), this Court affirmed compliance with time limits in judicial review applications:

> This Court has consistently emphasized the critical importance of strict compliance with the time limit prescribed by Rule 69.03 in order to ensure the stability, efficiency and reliability of the public administration process. In *Mourant v. Town of Sackville*, 2014 NBCA 56, 423 N.B.R. (2d) 330, Richard J.A. (as he then was) stated:
>
> > There are good reasons why judicial review is the exclusive procedure to pursue such relief. Among them is the fact that 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]
>
> [para. 31]

See also *Pelletier v. Université de Sherbrooke, Faculté de médecine et des sciences de la santé, et autre*, 2020 NBCA 44, [2020] N.B.J. No. 151 (QL).

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

450 N.B.R. (2d) 310, Richard J.A., as he then was, confirms Rule 69 is generally subjected "to a strict limitation period in all but exceptional circumstances":

> 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. [para. 1]

[13] In my view, Ms. Mengué Pelletier's sole ground of appeal is devoid of any merit. While the motion before the Court of Queen's Bench was simply one to extend time, a factor to be considered was whether there was at least an arguable case for the judicial review. The motion judge was quite right in holding that Ms. Mengué Pelletier had no standing to apply for judicial review of the adjudicator's decision. Having made this determination, the judge had no basis to grant an extension of time.

[14] This matter involves standing to seek judicial review of an adjudicator's decision dismissing a disciplinary grievance filed under a collective agreement governed by the *Public Service Labour Relations Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-25 (the "*Act*). Unlike the *Industrial Relations Act*, R.S.N.B. 1973, c. I-4, which confers no personal right on an employee to refer a grievance, even in disciplinary cases, to adjudication, the *Act* does foresee such instances in s. 94(5). Under the *Act*, an employee is not entitled to refer a grievance to adjudication unless two conditions are met. In this regard, s. 92(4) provides as follows:

92(4) Notwithstanding subsection (1), an employee is not entitled to refer a	**92**(4) Nonobstant le paragraphe (1), un employé n'a pas le droit de renvoyer un

grievance to adjudication in accordance with subsection (1) unless the bargaining agent for the bargaining unit signifies in writing

(a) its approval of the reference of the grievance to adjudication, and

(b) its willingness to represent the employee.

grief à l'arbitrage conformément au paragraphe (1) à moins que l'agent négociateur de l'unité de négociation ne signifie par écrit

a) qu'il approuve le renvoi du grief à l'arbitrage, et

b) qu'il est disposé à représenter l'employé.

[15] An exception is found in s. 92(5):

92(5) Notwithstanding subsection (4), <u>an employee may refer to adjudication a grievance arising out of any action resulting in discharge, suspension or financial penalty where the bargaining agent refuses to signify its approval</u>, but in that case the employee shall pay the bargaining agent's share of the costs in relation to the adjudication as determined in accordance with section 98.

[Emphasis added.]

92(5) Nonobstant le paragraphe (4), <u>un employé peut renvoyer à l'arbitrage un grief découlant d'une action entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire lorsque l'agent négociateur refuse de signifier son approbation</u>, mais auquel cas l'employé doit payer la part des frais de l'agent négociateur relativement à l'arbitrage telle que déterminée conformément à l'article 98.

[Le soulignement est de moi.]

[16] The *Act* therefore provides an exception to the general rule of exclusive union representation. Subsection 92(5) of the *Act* allows an employee to refer a grievance to adjudication without the union <u>if</u>: (1) the grievance arises out of an action resulting in discharge, suspension or a financial penalty; <u>and</u> (2) the union refuses to signify its approval of the reference to adjudication.

[17] In *Noël v. Société d'énergie de la Baie James*, 2001 SCC 39, [2001] 2 S.C.R. 207, the Supreme Court established that a union continues to have the exclusive right to represent its members after adjudication (para. 58). LeBel J., writing for the Court, observed that the lack of standing of unionized employees to apply for judicial review of adjudication decisions is consistent with labour relations principles of the exclusivity of union representation and with the finality of the adjudication process:

> […] While judicial review by the superior courts is an important principle, it cannot allow employees to jeopardize this expectation of stability in labour relations in a situation where there is union representation. Allowing an employee to take action against a decision made by his or her union, by applying for judicial review where he or she believes that the arbitration award was unreasonable, would offend the union's exclusive right of representation and the legislative intent regarding the finality of the arbitration process, and would jeopardize the effectiveness and speed of the arbitration process.
>
> Recognition of this kind of right to challenge an arbitration award would necessarily offend the fundamental principles governing relations with the employer where there is a right of exclusive collective representation. In a case where the arbitration process has been carried out, in accordance with the collective agreement, the employer is entitled to expect that a grievance that has been disposed of by the arbitrator will, as a rule, be disposed of permanently, and that the arbitration process will not be exposed to challenges that are launched without any control being exercised by its union interlocutor. As a general rule, the proper performance by the employer of the duty to negotiate and apply collective agreements must carry with it an assurance of stability in terms of the conditions of employment in its company. [paras. 62-63]
>
> [Emphasis added.]

[18] This Court has confirmed that grievors lack standing, in their own right, to seek judicial review of adjudicators' decisions when they have been represented by their union at the adjudication hearing. In *Tait v. Her Majesty the Queen in Right of the Province of New Brunswick, as represented by Board of Management on behalf of Ambulance NB*, 2013 NBCA 71, 412 N.B.R. (2d) 395, Robertson J.A. explained the general rule respecting a grievor's standing:

> The law is clear. As a general rule, when a union unsuccessfully grieves the discipline or discharge of a member of the bargaining unit, and the Union decides not to seek judicial review of the unfavourable arbitral award, the member will be denied the requisite standing. This understanding of the law flows naturally from the realization that the union and employer are the parties to the collective agreement and that individual employees

> have no independent contractual status: see George W. Adams, *Canadian Labour Law*, 2 ed., looseleaf (Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1993), at 4.1660. [para. 4]

[19] In *Migneault v. New Brunswick (Board of Management)*, 2016 NBCA 52, 452 N.B.R. (2d) 223, Richard J.A., as he then was, writes:

> The general rule that arises from the statutory scheme in this case is that an employee "is not entitled to refer a grievance to adjudication" unless the bargaining agent signifies its approval of the reference and its willingness to represent the employee: s. 92(4). When a grievance is referred to adjudication in accordance with this general rule, the parties to the adjudication are the employer and the union.
>
> However, it is agreed that the statutory scheme in this case provides that "an employee may refer to adjudication a grievance arising out of any action resulting in discharge, suspension or financial penalty where the bargaining agent refuses to signify its approval" (s. 92(5)). Nevertheless, an employee's right to refer such a grievance to adjudication is limited to situations where two conditions are met:
>
> (1) the grievance arises out of an action resulting in discharge, suspension or a financial penalty; <u>and</u>
>
> (2) the bargaining agent refuses to signify its approval of the reference to adjudication.
>
> When these two conditions are met and an employee refers such a grievance to adjudication, the parties to the adjudication are thus the employer and the employee. This is why the law recognizes, in that type of situation, the exceptional right of the employee to seek judicial review.
>
> However, that is not the situation here with regard to Mr. Migneault. In his case, the bargaining agent approved the reference to adjudication and the parties to the adjudication [were] thus the Professional Institute of the Public Service of Canada and the employer. The *Act* clearly establishes a distinction between, on the one hand, the parties to an adjudication and, on the other hand, an employee affected by this process. Section 92(1) states that the adjudicator's decision "is final and binding on the parties and on any employee affected by it". In this case, despite the fact that

> the issue to be determined was the one-day suspension with pay that was imposed on Mr. Migneault by his employer, Mr. Migneault was not a party to the adjudication. Therefore, he cannot, on his own behalf, bring the application for judicial review. [paras. 12-15]

[20] In *Vallabh v. Air Canada and Unifor Local 2002*, 2019 ONSC 4016, [2019] O.J. No. 3437 (QL), the Divisional Court in Ontario ruled that an employee lacked standing to seek judicial review of an arbitrator's decision, dismissing his suspension grievance. The employee was represented by his union before the arbitrator and therefore did not exercise his right under the collective agreement to proceed to arbitration without the union. Kiteley J. observed, where there is a limited right to adjudication of a grievance without union representation, "the more reasonable interpretation is that the general rule of exclusivity must be respected *unless the employee exercises the right to proceed without the union*" (emphasis in the original at para. 30).

[21] Since *Noël*, three exceptions to the general rule have been recognized. They were articulated as follows in *Yee v. Trent University*, 2010 ONSC 3307, [2010] O.J. No. 2697 (QL):

> However, the case law has identified three exceptional situations in which an individual may have standing to pursue arbitration or judicial review: where the collective agreement confers a right on the individual to pursue a matter to arbitration, where the union takes a position adverse in interest to the employee, and where the union's representation of the employee has been so deficient that the employee should be given a right to pursue judicial review *(Re Hoogendoorn and Greening Metal Products* (1967), 65 D.L.R. (2d) 641 (S.C.C.); *Singh v. Laurentian University*, [1991] O.J. No. 526 (Div. Ct.); *Yashin v. National Hockey League* (2000), 192 D.L.R. (4th) 747 (Ont. S.C.J.) at paras. 20-21). [para. 8]

[22] Before the adjudicator, the Union argued Ms. Mengué Pelletier should be reinstated into her position on numerous grounds and never took a position adverse to hers. Ms. Mengué Pelletier had an opportunity to be heard. There is no evidence of bias,

conflict of interest or deficient representation by the Union. Therefore, Ms. Mengué Pelletier does not fall within the exceptions listed in *Yee*.

[23] In this case, as in *Tait* and *Migneault*, the employee did not exercise her right to refer her grievance to adjudication without the Union under s. 92(5) of the *Act*. The Union brought the grievance and argued it on her behalf at the adjudication hearing. Therefore, Ms. Mengué Pelletier was not one of the "parties" to the adjudication. Accordingly, she is not entitled to seek judicial review of the adjudicator's decision.

[24] In my view, in disposing of the motion for an extension of time, the motion judge correctly applied the law set out in the jurisprudence of this Court and made proper findings based on the evidentiary record. In doing so, he came to the right conclusion in denying Ms. Mengué Pelletier an extension of time to file an application for judicial review in a matter in which she would have no standing.

VI. Disposition

[25] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs of $2,500.

Version française de la décision de la Cour rendue par

LA JUGE QUIGG

I. Introduction

[1] Une fois encore, notre Cour est appelée à modifier la décision d'un juge de la Cour du Banc de la Reine selon laquelle une partie, soit une employée syndiquée liée par une convention collective, n'a pas la qualité requise pour introduire une requête en révision de la décision d'un arbitre en droit du travail. La présente instance met en cause Hélèna Lydie Mengué Pelletier, qui occupait un emploi auprès de la Province du Nouveau-Brunswick jusqu'à son congédiement, en 2018. Son syndicat a plaidé sans succès un grief jusqu'au dernier palier de la procédure de règlement des griefs – une audience devant un arbitre en droit du travail – mais n'est pas allé plus loin. Mme Mengué Pelletier avait alors songé à introduire une requête en révision de la décision de l'arbitre et sollicité une prolongation du délai prescrit pour le faire. L'employeur a consenti à une première prolongation, mais Mme Mengué Pelletier n'a pas déposé sa requête avant l'expiration du délai. Au moyen d'un avis de motion préliminaire, elle a demandé à la Cour du Banc de la Reine de lui accorder une nouvelle prolongation, soit un délai de quatre-vingt-dix jours à partir de la date de réception de son employeur de certains documents qui, selon ses dires, auraient dû lui être communiqués. Un juge de la Cour du Banc de la Reine a rejeté sa motion. Il a conclu principalement que Mme Mengué Pelletier n'avait pas la qualité requise pour introduire une requête en révision. Mme Mengué Pelletier interjette appel de cette décision.

[2] Pour les motifs qui suivent, je serais d'avis de rejeter son appel. En termes simples, à moins qu'elle ne soit visée par l'une des trois exceptions prévues, ce qui n'est pas le cas, Mme Mengué Pelletier n'a pas la qualité requise pour introduire une requête en révision.

II. Contexte

[3] Mme Mengué Pelletier a commencé à travailler comme gestionnaire de cas au ministère du Développement social à Perth-Andover en 2003 et a ensuite été mutée à Grand-Sault en 2010. À toutes les époques pertinentes, Mme Mengué Pelletier était une employée syndiquée dont les conditions de travail étaient régies par une convention collective conclue entre le Conseil de gestion (la Province) et son agent négociateur, le Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1418 (le syndicat).

[4] Le 16 janvier 2018, Mme Mengué Pelletier a été congédiée pour un motif valable. Le 22 janvier 2018, le syndicat a déposé un grief dans lequel il alléguait que le congédiement était contraire à la convention collective. Une audience sur le fond du grief s'est tenue à différentes dates en octobre 2018 et en janvier 2019. Dans une décision datée du 15 mars 2019, un arbitre a rejeté le grief. Le syndicat n'a pas demandé une révision judiciaire de la décision de l'arbitre. Mme Mengué Pelletier a alors décidé de déposer une requête en révision de la décision au motif que le syndicat avait procédé sans avoir obtenu une communication appropriée de la preuve; cependant, elle a eu de la difficulté à trouver un avocat pour la représenter et, lorsqu'elle y est parvenue, son avocat a dû se retirer du dossier parce qu'il est tombé malade. La Province a consenti à ce que le délai soit prolongé jusqu'au 31 octobre 2019.

[5] Le 31 juillet 2019, Mme Mengué Pelletier a déposé sous le régime de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, L.N.-B. 2009, ch. R-10.6, une demande dans laquelle elle sollicitait la communication complète de son dossier d'employée. La Province a répondu en lui communiquant 583 pages de documentation le 12 septembre 2019 et 400 pages supplémentaires en janvier 2020.

[6] Mme Mengué Pelletier a demandé à la Province de consentir à une seconde prolongation du délai imparti pour introduire sa requête en révision, consentement que la Province lui a refusé. Le 26 octobre 2019, elle a déposé une motion préliminaire dans laquelle elle sollicitait une seconde prolongation du délai. Mme Mengué Pelletier avait en

fait retenu les services d'un avocat avant l'expiration du délai le 31 octobre 2019; cependant, elle n'avait pas introduit une requête en révision avant cette date.

[7] Le juge saisi de la motion a refusé d'accorder la prolongation demandée. Il n'était pas convaincu que Mme Mengué Pelletier avait la qualité requise pour introduire une requête en révision étant donné qu'elle n'était pas partie aux procédures qui s'étaient déroulées devant l'arbitre, le syndicat étant la partie appropriée sous le régime de la convention collective. De plus, le juge saisi de la motion s'est prononcé sur le fond de la requête en révision proposée et a conclu que la justice naturelle n'était pas en cause étant donné que la décision du syndicat d'aller de l'avant sans disposer de documents supplémentaires était de nature stratégique et que Mme Mengué Pelletier n'avait pas droit à une nouvelle audition. Le juge saisi de la motion a également observé que Mme Mengué Pelletier aurait pu déposer sa requête en révision dans le délai imparti et, si nécessaire, solliciter un ajournement de l'audience jusqu'à ce que la communication soit achevée.

[8] Le juge saisi de la motion s'est également prononcé sur la question de savoir si, indépendamment de la qualité pour agir de Mme Mengué Pelletier, il devrait accueillir la motion en prolongation du délai imparti pour déposer une requête en révision. Il a estimé qu'il n'aurait pas accordé de prolongation du délai et a affirmé que, « [p]our parvenir à la stabilité requise, il est crucial que le processus de prise de décision publique revête un caractère définitif » (voir *Province du Nouveau-Brunswick c. LeBlanc, Jeffery, MacMullin et Agnew*, 2013 NBCA 9, 398 R.N.-B. (2e) 83, par. 14; *Mourant c. Town of Sackville*, 2014 NBCA 56, 423 R.N.-B. (2e) 330, par. 27).

III. Moyens d'appel

[9] Mme Mengué Pelletier demande à la Cour d'infirmer la décision rendue en première instance et d'ordonner la prolongation du délai imparti pour déposer sa requête en révision. Elle fait valoir que le juge saisi de la motion a commis une erreur de droit en omettant de reconnaître que les règles de justice naturelle avaient été violées du fait qu'elle n'avait pas obtenu la communication complète de son dossier d'employée et

qu'elle attendait toujours cette communication de la Province au moment où elle a introduit sa motion.

V. Analyse

[10] Certains facteurs doivent être pris en considération avant de déterminer s'il est indiqué de prolonger le délai d'introduction d'une requête prescrit à la règle 69.03 des *Règles de procédure*. Certes, Mme Mengué Pelletier a tenté de formuler la question dont nous sommes saisis comme étant une violation des règles de justice naturelle, mais la véritable question consiste à déterminer si le juge saisi de la motion a commis une erreur lorsque, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, il a refusé de prolonger le délai. Dans *Province du Nouveau-Brunswick c. LeBlanc, Jeffery, MacMullin et Agnew*, notre Cour a écrit ce qui suit :

> Le juge saisi de la requête doit s'arrêter à deux facteurs pour déterminer s'il prolongera le délai d'introduction d'une requête en application de la règle 69.03. Le premier est énoncé par la règle et exige que la Cour soit convaincue que la prolongation ne causera « à personne un préjudice sérieux ». Le second est issu du développement de la jurisprudence, en common law, et exige de la partie lésée qu'elle établisse que des « circonstances exceptionnelles » ont amené l'inobservation du délai de prescription.
>
> [par. 18]

Il incombait à Mme Mengué Pelletier de convaincre la Cour qu'il existait une raison suffisante pour accorder une prolongation.

[11] Dans l'arrêt *Miramichi Lumber Products Inc. et autre c. Province du Nouveau-Brunswick, représentée par le Ministère du développement de l'énergie et des ressources et autres*, 2019 NBCA 61, [2019] A.N.-B. n° 202 (QL), notre Cour a réitéré l'importance de respecter le délai prescrit pour introduire une requête en révision :

> Notre Cour a sans cesse insisté sur l'importance primordiale de se conformer strictement au délai prescrit par la règle 69.03 afin d'assurer la stabilité, l'efficacité et la fiabilité du processus d'administration publique. Dans

l'arrêt *Mourant c. Town of Sackville*, 2014 NBCA 56, 423 R.N.-B. (2e) 330, le juge d'appel Richard (tel était alors son titre) s'est exprimé en ces termes :

> La révision judiciaire constitue la procédure exclusive pour obtenir pareille réparation pour de bonnes raisons, notamment le fait que la 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. no 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. nº 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]
>
> [par. 31]

Voir également l'arrêt *Pelletier c. Université de Sherbrooke, Faculté de médecine et des sciences de la santé, et autre*, 2020 NBCA 44, [2020] A.N.-B. nº 151 (QL).

[12] Dans l'arrêt *Province du Nouveau-Brunswick, représentée par le Procureur général et le ministre de la Justice c. Charlotte County Barristers' Society Inc.*, 2016 NBCA 32, 450 R.N.-B. (2e) 310, le juge d'appel Richard (tel était alors son titre) confirme que le contrôle régi par la règle 69 est généralement assujetti « à un délai de prescription rigoureux, sauf circonstances exceptionnelles » :

> Au Nouveau-Brunswick, le contrôle judiciaire des mesures administratives est régi par la règle 69 des *Règles de procédure* et est généralement assujetti 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. [par. 1]

[13] Selon moi, le seul moyen d'appel invoqué par Mme Mengué Pelletier est dénué de fondement. Certes, la motion dont la Cour du Banc de la Reine était saisie visait simplement à obtenir une prolongation de délai, mais il fallait également déterminer s'il existait au moins une cause défendable justifiant le contrôle judiciaire. C'est à bon droit que le juge saisi de la motion a conclu que Mme Mengué Pelletier n'avait pas qualité pour demander le contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre. Ayant tiré cette conclusion, le juge n'avait aucune raison d'accorder une prolongation du délai.

[14] Dans la présente instance, il est question de la qualité requise pour introduire une requête en révision d'une décision dans laquelle un arbitre a rejeté un grief en matière de discipline déposé sous le régime d'une convention collective régie par la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-25 (la *Loi*). Contrairement à la *Loi sur les relations industrielles*, L.R.N.-B. 1973, ch. I-4, qui ne confère à un employé aucun droit personnel de renvoyer un grief à l'arbitrage, même dans une affaire disciplinaire, la *Loi* prévoit bel et bien de tels cas au par. 94(5). Aux termes de la *Loi*, un employé n'a pas le droit de renvoyer un grief à l'arbitrage à moins que deux conditions ne soient réunies. À cet égard, le par. 92(4) prévoit ce qui suit :

92(4) Notwithstanding subsection (1), an	**92**(4) Nonobstant le paragraphe (1), un

employee is not entitled to refer a grievance to adjudication in accordance with subsection (1) unless the bargaining agent for the bargaining unit signifies in writing

(a) its approval of the reference of the grievance to adjudication, and

(b) its willingness to represent the employee.

employé n'a pas le droit de renvoyer un grief à l'arbitrage conformément au paragraphe (1) à moins que l'agent négociateur de l'unité de négociation ne signifie par écrit

a) qu'il approuve le renvoi du grief à l'arbitrage, et

b) qu'il est disposé à représenter l'employé.

[15] Une exception est prévue au par. 92(5) :

92(5) Notwithstanding subsection (4), an employee may refer to adjudication a grievance arising out of any action resulting in discharge, suspension or financial penalty where the bargaining agent refuses to signify its approval, but in that case the employee shall pay the bargaining agent's share of the costs in relation to the adjudication as determined in accordance with section 98.

[Emphasis added.]

92(5) Nonobstant le paragraphe (4), un employé peut renvoyer à l'arbitrage un grief découlant d'une action entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire lorsque l'agent négociateur refuse de signifier son approbation, mais auquel cas l'employé doit payer la part des frais de l'agent négociateur relativement à l'arbitrage telle que déterminée conformément à l'article 98.

[Le soulignement est de moi.]

[16] La *Loi* prévoit donc une exception à la règle générale de l'exclusivité de la fonction de représentation syndicale. Le paragraphe 92(5) de la *Loi* autorise un employé à renvoyer un grief à l'arbitrage sans l'approbation du syndicat si (1) le grief découle d'une action entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire, et (2) le syndicat refuse de signifier son approbation au renvoi.

[17] Dans l'arrêt *Noël c. Société d'énergie de la Baie James*, 2001 CSC 39, [2001] 2 R.C.S. 207, la Cour suprême a établi qu'un syndicat reste investi du droit exclusif de représenter ses membres après la sentence arbitrale (par. 58). Le juge LeBel, s'exprimant au nom de la Cour, a fait observer que le fait que les employés syndiqués n'ont pas la qualité requise pour introduire une requête en révision des sentences arbitrales cadre bien avec les principes en matière de relations de travail que sont l'exclusivité de la fonction de représentation du syndicat et la finalité de la procédure arbitrale :

> […] Le contrôle judiciaire par les cours supérieures est un principe important, mais il ne saurait permettre au salarié de remettre en cause cette expectative de stabilité des relations de travail dans un contexte de représentation syndicale. Permettre au salarié d'agir à l'encontre de la décision de son syndicat en ayant recours au contrôle judiciaire lorsqu'il estime la sentence arbitrale irrationnelle serait une violation de l'exclusivité de la fonction de représentation du syndicat, de l'intention législative de finalité de la procédure arbitrale, et mettrait en péril l'efficacité et la rapidité de cette dernière.
>
> La reconnaissance d'un tel droit à la contestation d'une décision arbitrale contredit nécessairement les principes fondamentaux gouvernant les rapports avec l'employeur dans un contexte de représentation collective et exclusive. Dans un cas où la procédure d'arbitrage a été menée, conformément à la convention collective, l'employeur peut s'attendre à ce que le grief, tranché par l'arbitre, demeure en principe réglé et à ce que la procédure arbitrale ne soit pas exposée à des contestations déclenchées hors de tout contrôle de son interlocuteur syndical. En règle générale, l'exécution correcte de l'obligation de négocier et d'appliquer les conventions collectives doit s'accompagner pour l'employeur d'une stabilité effective des conditions de travail dans son entreprise. [par. 62-63]
>
> [Le soulignement est de moi.]

[18] Notre Cour a confirmé que les plaignants n'ont pas la qualité requise pour demander de leur propre chef le contrôle judiciaire des sentences arbitrales lorsque leur syndicat les a représentés à l'audience d'arbitrage. Dans l'arrêt *Tait c. Sa Majesté la Reine du chef de la Province du Nouveau-Brunswick, représentée par le Conseil de gestion, pour Ambulance Nouveau-Brunswick*, 2013 NBCA 71, 412 R.N.-B. (2e) 395, le juge d'appel Robertson a expliqué en ces termes la règle générale qui régit la qualité pour agir d'un plaignant :

> Le droit est clair. En règle générale, lorsqu'un syndicat présente sans succès un grief portant sur des mesures disciplinaires imposées à un membre de l'unité de négociation ou sur son congédiement, et que le syndicat décide de ne pas demander la révision judiciaire de la décision arbitrale défavorable, la qualité pour agir sera refusée au membre. Cette interprétation du droit découle

> naturellement de la reconnaissance que ce sont le syndicat et l'employeur qui sont les parties à la convention collective et que les employés individuels n'ont aucune qualité pour agir indépendante en contrats : voir l'ouvrage de George W. Adams intitulé *Canadian Labour Law*, 2e éd., feuillets mobiles (Aurora (Ont.) : Canada Law Book, 1993), au par. 4.1660. [par. 4]

[19] Dans l'arrêt *Migneault c. Nouveau-Brunswick (Conseil de gestion)*, 2016 NBCA 52, 452 R.N.-B. (2e) 223, le juge d'appel Richard (tel était son titre) écrit ce qui suit :

> La règle générale qui découle du régime législatif en question est qu'un employé « n'a pas le droit de renvoyer un grief à l'arbitrage » à moins que l'agent négociateur approuve le renvoi et soit disposé à représenter l'employé (par. 92(4)). Lorsqu'un grief est soumis à l'arbitrage en application de cette règle générale, les parties à l'arbitrage sont l'employeur et le syndicat.
>
> Toutefois, l'on convient que le régime législatif en l'espèce prévoit « [qu']un employé peut renvoyer à l'arbitrage un grief découlant d'une action entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire lorsque l'agent négociateur refuse de signaler son approbation » (par. 92(5)). Cependant, ce droit de l'employé de renvoyer un tel grief à l'arbitrage est restreint aux situations où deux conditions sont réunies :
>
> (1) le grief découle d'une action entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire ; <u>et</u>
>
> (2) l'agent négociateur refuse de signifier son approbation du renvoi à l'arbitrage.
>
> Lorsque ces deux conditions sont remplies et qu'un employé renvoie à l'arbitrage un tel grief, les parties à l'arbitrage sont alors l'employeur et l'employé. Voici pourquoi le droit reconnaît, dans une telle situation, le droit exceptionnel de l'employé de demander une révision judiciaire.
>
> Toutefois, telle n'est pas la situation de M. Migneault. Dans son cas, l'agent négociateur a signalé son approbation du renvoi à l'arbitrage et les parties à l'arbitrage étaient donc

> l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada et l'employeur. La *Loi* reconnaît clairement une différence entre les parties à un arbitrage, d'une part, et un employé affecté par ce processus, d'autre part. Le paragraphe 92(1) prévoit que la décision de l'arbitre « est finale et définitive pour les parties et pour tout employé affecté par elle ». En l'espèce, malgré le fait que l'arbitrage portait sur la suspension d'une journée avec traitement que l'employeur avait imposée à M. Migneault, ce dernier n'était pas une partie à l'arbitrage. Il ne peut alors lui-même avoir recours au contrôle judiciaire. [par. 12-15]

[20] Dans *Vallabh c. Air Canada and Unifor Local 2002*, 2019 ONSC 4016, [2019] O.J. No. 3437 (QL), la Cour divisionnaire de l'Ontario a décidé qu'un employé n'avait pas qualité pour solliciter le contrôle judiciaire d'une sentence arbitrale rejetant un grief portant sur sa suspension. L'employé était représenté par son syndicat devant l'arbitre et n'avait donc pas exercé le droit que lui conférait la convention collective de poursuivre en arbitrage sans le soutien de son syndicat. La juge Kiteley a fait observer que, lorsqu'il existe un droit limité d'obtenir l'arbitrage d'un grief sans représentation du syndicat, [TRADUCTION] « l'interprétation la plus raisonnable veut que la règle générale de l'exclusivité doive être respectée *à moins que l'employé n'exerce son droit d'aller de l'avant sans être représenté par son syndicat* » (en italique dans l'original, au par. 30).

[21] Depuis l'arrêt *Noël*, trois exceptions à la règle générale ont été reconnues. Elles ont été énoncées de la façon suivante dans l'affaire *Yee c. Trent University*, 2010 ONSC 3307, [2010] O.J. No. 2697 (QL) :

> [TRADUCTION]
> Cependant, la jurisprudence a défini trois situations exceptionnelles dans lesquelles une personne pourrait avoir qualité pour demander un arbitrage ou une révision : lorsque la convention collective confère à la personne le droit de poursuivre une affaire en arbitrage, lorsque le syndicat prend une position qui s'oppose à l'intérêt de l'employé, et lorsque la représentation de l'employé par le syndicat a été si défectueuse que le droit de demander la révision judiciaire devrait être accordé à l'employé (*Re Hoogendoorn and Greening Metal Products* (1967), 65 D.L.R. (2d) 641 (C.S.C.); *Singh c. Laurentian*

> *University*, [1991] O.J. No. 526 (C. div. Ont.); *Yashin c. National Hockey League* (2000), 192 D.L.R. (4th) 747 (C. sup. Ont.), aux par. 20 et 21). [par. 8]

[22] Devant l'arbitre, le syndicat a fait valoir que Mme Mengué Pelletier devrait être réintégrée dans son poste pour de nombreuses raisons et il n'a jamais pris une position qui s'opposait à l'intérêt de cette dernière. Mme Mengué Pelletier a eu la possibilité de se faire entendre. Il n'existe aucune preuve de partialité, de conflit d'intérêts ou de représentation défectueuse par le syndicat. Par conséquent, Mme Mengué Pelletier ne tombe pas sous le coup des exceptions énumérées dans *Yee*.

[23] Dans la présente instance, comme dans les arrêts *Tait* et *Migneault*, l'employée n'a pas exercé son droit de renvoyer son grief à l'arbitrage sans être représentée par le syndicat comme l'autorisait le par. 92(5) de la *Loi*. Le syndicat a présenté le grief et l'a plaidé pour son compte lors de l'audience d'arbitrage. Par conséquent, Mme Mengué Pelletier n'était pas l'une des « parties » à l'arbitrage. Elle n'a donc pas le droit de solliciter le contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre.

[24] Selon moi, en statuant sur la motion en prolongation de délai, le juge saisi de la motion a appliqué comme il le devait le droit énoncé dans la jurisprudence de notre Cour et a tiré les conclusions qui s'imposaient sur le fondement du dossier de la preuve. Ce faisant, il est arrivé à la bonne conclusion en refusant à Mme Mengué Pelletier une prolongation du délai imparti pour déposer sa requête en révision dans une affaire dans laquelle elle n'avait pas qualité pour agir.

VI. Dispositif

[25] Pour les motifs qui précèdent, je rejetterais l'appel avec des dépens de 2 500 $.