COURT OF APPEAL OF **NEW BRUNSWICK**



COUR D'APPEL DU **NOUVEAU-BRUNSWICK**

1-11-CA

THE PROVINCE OF NEW BRUNSWICK, as represented by the MINISTER OF HUMAN **RESOURCES**

LA PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, représentée par le MINISTRE DES

RESSOURCES HUMAINES

APPELLANT

APPELANTE

- and -

- et -

EDGAR QUINTON

EDGAR QUINTON RESPONDENT

INTIMÉ

Province of New Brunswick, as represented by the Minister of Human Resources v. Quinton, 2011 NBCA 35

Province du Nouveau-Brunswick, représentée par le Ministre des Ressources humaines c. Quinton, 2011 NBCA 35

CORAM:

The Honourable Justice Robertson The Honourable Justice Quigg The Honourable Justice Green

CORAM:

L'honorable juge Robertson L'honorable juge Quigg L'honorable juge Green

Appeal from a decision of the Court of Queen's

Bench:

October 7, 2010

Appel d'une décision de la Cour du Banc de la

Reine:

Le 7 octobre 2010

History of Case:

Decision under appeal:

2010 NBQB 332

Décision frappée d'appel :

Historique de la cause :

2010 NBBR 332

Preliminary or incidental proceedings:

N/A

Procédures préliminaires ou accessoires :

Appeal heard:

March 8, 2011

Appel entendu:

Le 8 mars 2011

Judgment rendered:

April 21, 2011

Jugement rendu: Le 21 avril 2011

Reasons for judgment by:

Motifs de jugement :

The Honourable Justice Robertson

L'honorable juge Robertson

Concurred in by:

The Honourable Justice Quigg The Honourable Justice Green

Souscrivent aux motifs: L'honorable juge Quigg

L'honorable juge Green

Counsel at hearing:

For the appellant: Richard A. Williams

Edgar Quinton Appeared in person

THE COURT

The appeal is allowed, the order below set aside and the action dismissed. There is no order as to costs.

Avocats à l'audience :

Pour l'appelante : Richard A. Williams

Edgar Quinton A comparu en personne

LA COUR

Accueille l'appel, annule l'ordonnance dont appel est interjeté et rejette l'action. Aucune ordonnance de dépens n'est rendue.

ROBERTSON, J.A.

I. Introduction

[1] The narrow issue raised on this appeal is whether the motion judge erred in holding the respondent's action against the appellant is not statute-barred under s. 9 of the Limitation of Actions Act, R.S.N.B. 1973, c. L-8. The more fundamental issue is whether there is any merit to the action. Initially, the respondent brought an application challenging the decision of the appellant Minister denying the respondent's request to purchase previously refunded pensionable service arising out his employment with the Council of Maritime Premiers. The appellant is presently employed with the Province and is approaching retirement age. On directions from the Court of Queen's Bench, the application was reframed as an application for judicial review. Regrettably, the application for judicial review was converted subsequently to an action, and mistakenly so, at the suggestion of the appellant. Only an originating process commenced by way of Notice of Application under Rule 38.09(b) of the Rules of Court may be converted to an action, provided a substantial dispute of fact exists. No one has been able to isolate the substantial dispute of fact underscoring the present litigation. And no one has been able to identify a contractual, statutory or tortious obligation which the Province has breached.

I conclude there is no merit to the action or, for that matter, the judicial review application. The only relief which the respondent seeks is a declaration and an order forcing the Minister to grant the respondent's request to purchase previously refunded pensionable service with his former employer. There is no contractual obligation on the part of the Minister that supports the order being sought. Moreover, the Minister does not have the legislative authority to do what is being asked of him. In the circumstances, the task of identifying the date on which the limitation period began to run is tantamount to searching for a rational response to an irrational question.

II. Factual Matrix

From July 2, 1974, to March 31, 1989, the respondent, Edgar Quinton, was employed by the Council of Maritime Premiers, headquartered in Halifax, in its regional land registration office located in Fredericton. In the late 1980s the Council decided to exit the land registration and mapping business. Council employees were given the opportunity of accepting employment in their home provinces with their respective provincial governments, which had decided to take over the Council's land registration and mapping functions. In a Memorandum of Agreement, dated March 31, 1989, and entered into between the Council and the Province of New Brunswick, it was agreed that employees of the Council working in the regional offices in New Brunswick would be offered employment with the Province. Clause 8 of the Agreement stated the Province would recognize pensionable service established by the Council as pensionable service in the Province. The clause went on to state that the Council would transfer an amount equal to the calculated actuarial reserve in the Council pension plan.

On March 31, 1989, Mr. Quinton also received a letter from the Council outlining the fact that the Province would be providing him with an offer of employment, guaranteeing present salary, continuous service dates and years of pensionable service. On the same date, Mr. Quinton received an offer of employment by the newly created New Brunswick Geographic Information Corporation, which is now part of Service New Brunswick. The offer of employment contained the following provision: "Acceptance of this offer of employment with New Brunswick means you will voluntarily resign from the Council and carry your continuous service date for the calculation of your retirement allowance". On one of the pages attached to the offer was typed: "Pensionable Service Date: 2 July 1974". On another page is Mr. Quinton's acceptance of the offer, dated April 20, 1989. The acceptance acknowledges that his employment with the Province began on April 1, 1989.

[5] The record discloses that the newly transferred employees were not pleased with the prospect of joining the Province's pension scheme as it was not as

generous or flexible as the Council's plan. On June 12, 1991, Mr. Quinton received another letter from the Council. The letter commences with an expression of appreciation for Mr. Quinton's patience with respect to the delay in addressing pension issues. The letter went on to set out three options for his consideration. Under the first option, Mr. Quinton could elect to transfer his pensionable service with the Council to the Province of New Brunswick, in which case funds would be transferred from the Council plan to the Provincial plan. The letter explains that, in the past, former Council pension plan members had expressed concern with the Provincial plan when compared to the Council's plan. The letter also explains that many of these concerns had been addressed by changes to the New Brunswick plan. The letter goes on to outline those changes. The second option allowed Mr. Quinton to leave his accrued pension in the Council plan. The letter explains a number of matters related to this option. The third option permitted Mr. Quinton to transfer the value of his pension out of the Council plan and into a lockedin RRSP or, alternatively, to use the monies to purchase a deferred annuity contract. The letter expressly states that if this option is chosen, New Brunswick will not recognize the pensionable service under the Council's pension plan "for any purpose". The letter also advised Mr. Quinton that he might wish to seek independent advice if he were to consider option three. The June 12th letter goes on to request Mr. Quinton complete an attached form indicating the option chosen, once he has had time to consider the matter.

[6]

On October 28, 1991, the Council forwarded a memorandum to Mr. Quinton indicating it had yet to receive from him an indication as to which of the three pension options he wished to elect. A form outlining the three options was attached to the memo. Mr. Quinton returned the attached form with an indication that he had chosen option three: payment of accrued benefits into a locked-in RRSP. In a further memo from the Council to Mr. Quinton, dated November 22, 1991, the Council informed Mr. Quinton that the "commuted value" to be transferred to a locked-in RRSP was \$44,566.83. As a result of Mr. Quinton electing option three, the Council did not transfer any funds from its pension plan to the New Brunswick plan, with respect to accrued benefits covering his employment with the Council from 1974 to 1989.

[7]

On July 15, 2003, Mr. Quinton made a written request to the Province to purchase his previously refunded pensionable service with the Council, notwithstanding his 1991 decision to elect option three. The application was made pursuant to the *Public* Service Superannuation Act, R.S.N.B. 1973, c. P-26. The request was denied on October 9, 2003, because the Act and the Regulations would not permit the purchase of such pensionable service with the Council. The Manager of Pension Benefits for the Province pointed out that s. 4(1)(b)(ii)(A.3) of the *Public Service Superannuation Act* restricted the right to purchase previously refunded pensionable service to those employers who were indentified in the applicable Regulation. As it should happen, Regulation 84-105 made no reference to the Council's pension plan. This omission is consistent with the June 12, 1991, letter, which outlined the three pension options available to Mr. Quinton and warned him that New Brunswick would not recognize his pensionable service with the Council "for any purpose" if he chose option three and placed the commuted value of his pension in an RRSP. The denial letter also emphasized that s. 20 of the Act did not support Mr. Quinton's claimed right to purchase refunded pensionable service. That provision simply authorizes the Minister to enter into a reciprocal agreement with an approved employer with respect to the transfer of pensionable service. The 1989 Agreement between the Council and the Province recognizes the right of an employee to transfer pensionable service and monies from the Council plan to the Province plan and vice versa, but the Agreement does not contain a continuing right to purchase previously refunded pensionable service. The denial letter ends with an acknowledgement that "there is no service and money to be transferred as you elected to transfer the value of your pension to a Locked-in RRSP."

[8]

On July 14, 2008, Mr. Quinton made a written request to the Province for the same relief which he had sought in 2003. In his request letter, Mr. Quinton refers to the same documents as those in his earlier request and to s. 30 of the *Service New Brunswick Act*, S.N.B. 1989, c. S-6.2. That provision states: "Employees of the Council who become employees of the Corporation shall have the rights and benefits as stated in the Memorandum of Agreement [...]". The agreement being referred to is the 1989 Memorandum of Agreement between the Province and the Council. Mr. Quinton also

provided a cost estimate, prepared by the Province, of the monies needed to purchase the refunded pensionable service with the Council, based on his provincial salary as of June 1, 2008. The amount needed was \$74,907.29. Once again, the Province denied the request. After discussing s. 4(1)(b)(ii)(A.3) of the *Public Service Superannuation Act* and s. 12.1 of Regulation 84-105, the denial letter states there is no legislative authority upon which to grant Mr. Quinton's request. Finally, the letter points out there have been no changes to the *Act* that would allow him to purchase the previously refunded pensionable service.

[9] On November 12, 2008, Mr. Quinton filed a Notice of Application with respect to the denial letter of July 14, 2008. The file was placed before a judge of the Court of Queen's Bench who, on November 17, 2008, noted that the proper procedure was to pursue an application for judicial review. Mr. Quinton did so and the matter was scheduled for hearing on May 21, 2009. Instead of deciding the matter, the judge converted the judicial review application into an action. In compliance with that order, Mr. Quinton filed a Statement of Claim on May 20, 2009. The Province filed its defence on June 4, 2009. In his Statement of Claim, Mr. Quinton seeks a mandatory order and declaration that he is entitled to purchase his previously refunded pensionable service with his previous employer, the Council, covering July 2, 1974, to March 31, 1989. The Statement of Claim set out the following four bases for the claim.

First, Mr. Quinton claimed the right to purchase the refunded pensionable service based on the March 31, 1989, Memorandum of Agreement between the Council and the Province of New Brunswick and s. 30 of the *Service New Brunswick Act*. Second, Mr. Quinton claimed the right to purchase pensionable service based on s. 4(1)(a)(iii) and 4(1)(b)(ii)(A.3) of the *Public Service Superannuation Act*. Section 4(1)(a)(iii) speaks of pensionable service as any period of service that is deemed to be Public Service under s. 20 of the *Act*. As noted earlier, s. 20(2) authorizes the Minister responsible for the *Act* to enter into reciprocal agreements with approved employers (including the Council) to allow for the transfer of pensionable service upon transfer of the commuted value of the pensionable service as between pension plans. Section 4(1)(b)(ii)(A.3) speaks of persons

who had been employed full time with the Public Service, but who had not made contributions to the pension plan, and of their right to purchase pensionable service. Third, Mr. Quinton alleged his contract of employment with the Province, dated March 31, 1989, expressly identified his pensionable service date as July 2, 1974. Fourth, in seeking a mandatory order and declaration, Mr. Quinton claimed he was entitled to purchase his refunded pensionable service with the Council as if it were "non-contributory service with the province" as provided for under the *Public Service Superannuation Act*. Finally, Mr. Quinton requested that the cost of purchasing the pensionable service be based on his annual salary as of July 15, 2003 and not June 1, 2008, as initially sought in his July 14, 2008 request.

III. The Motion Request and Decision

- On January 13, 2010, the Province brought a motion seeking relief under Rules 22, 23, and 27. First, the Province sought leave to amend its Statement of Defence pursuant to Rule 27. Second, pursuant Rule 23.01(1)(a) and (b), the Province posed three questions of law: (1) Is the plaintiff's action statute barred, pursuant to s. 9 of the *Limitation of Actions Act*?; (2) Is the plaintiff's action statute barred because of a failure to comply with the three month time limit to seek judicial review as set out in Rule 69.03?; and (3) Did the Court lose jurisdiction to hear a matter concerning terms of employment due to the fact that the plaintiff was a member of a union until 1996, and subject to various collective agreements, or should Mr. Quinton have pursued a grievance? If any one of those three questions were answered with a "yes", the Province sought summary judgment pursuant to Rule 22.04(3).
- On October 7, 2010, the motion judge rendered her decision. She concluded Mr. Quinton's claim was for breach of his employment contract with the Province, dated March 31, 1989, and that it was breached on October 9, 2003, when the Province denied his initial request to purchase the previously refunded pensionable service with the Council. Accordingly, the motion judge reasoned that as Mr. Quinton had six years from the date of the breach in which to commence his action, it was not

barred pursuant to s. 9 of the *Limitations of Action Act*. As the judicial review application was converted into an action, the date of the judicial review application was treated as the date on which the action was commenced. With respect to the three-month limitation period in regard to applications for judicial review, the motion judge noted no application for an extension of time was sought as provided for under Rule 69.03. The judge went on to hold that the limitation period expired three months after the initial request to purchase the pensionable service with the Council: October 9, 2003. With respect to the issue of the court's jurisdiction and whether Mr. Quinton should have pursued a grievance, the motion judge concluded she lacked sufficient information to make that determination. The motion decision is reported at 2010 NBQB 332, 364 N.B.R. (2d) 299.

IV. Issues-Analysis – Disposition

- Once the essential facts are laid bare, there can be no doubt that neither the application for judicial review nor the action has merit. Mr. Quinton was given a choice as to what he wanted to do with his pensionable service with the Council and he freely elected to take the accumulated value of his pension and put it into an RRSP. The transcript reveals that the stock market was not faring well when he elected this option (1991) and the market was only beginning to recover when he made his initial request to purchase his refunded pensionable service with the Council (2003). The fact that Mr. Quinton subsequently realized his RRSPs did not prosper as he might have hoped does not create a contractual or statutory right to purchase his previously refunded pensionable service.
- Leaving aside the issue tied to the *Limitations of Actions Act*, logic would force one to ask whether the appellant Minister was authorized to permit Mr. Quinton to purchase refunded pensionable service with the Council. The answer is clearly "no". The provisions of the *Public Service Superannuation Act* and its Regulations leave no doubt that the Council is not one of the employers for which a present government employee is entitled to purchase previously refunded pensionable service. In point of fact, the *Act* and Regulations embrace three types of employers for which it is permissible to purchase

refunded pensionable service: (1) the federal government; (2) the nine provincial governments; and (3) various teacher and university plans in the provinces. I hasten to point out that the March 31, 1989, Memorandum of Agreement, entered into by the Province and the Council is in conformity with the statutory framework outlined above. Recall that Clause 8 of that Agreement states the Province would recognize pensionable service as established by the Council as pensionable service in the Province. However, the clause went on to state the Council would transfer an amount equal to the calculated actuarial reserve (commuted value) in the Council pension plan. One can reasonably and necessarily infer that the Province expected that former Council employees would have their accrued pension benefits transferred to the New Brunswick plan. Moreover, there is nothing in the 1989 Memorandum of Agreement which bestows and preserves the right to purchase refunded pensionable service in cases where the former employees had rejected the option of transferring their pensionable service to their new employer, the Province. Please note, even if the Agreement had outlined a future right to purchase refunded pensionable service, Mr. Quinton would be faced with another legal hurdle. He was not a party to the Agreement and, normally, would be precluded from resting a cause of action based on that contract because of the doctrine of privity. In any event, the 1989 Agreement is entirely consistent with the New Brunswick legislative framework.

[15] Having dealt with the legal implications of the 1989 Memorandum of Agreement, attention must turn to the 1989 contract of employment between the Province and Mr. Quinton. The pivotal question is easily stated: Does the contract grant Mr. Quinton the right to purchase previously refunded pensionable service, in the event he elected not to transfer his pensionable service with the Council to the Province? The answer to that question is clear. The right does not arise expressly or by implication. There are only two references in the Province's offer of employment which pertain to the pension issue. The first indicates that upon accepting employment with the Province, Mr. Quinton would be entitled to carry his "continuous service date for the calculation of [his] retirement allowance." Second, on one of the pages attached to the employment offer was typed: "Pensionable Service Date: 2 July 1974". When read together and in context, it is clear that the Province was willing to recognize Mr. Quinton's pensionable

service with the Council. One can also reasonably infer that the Province would be prepared to recognize employment with the Council as pensionable service with the Province so long as the Council transferred to the Province the commuted value of Mr. Quinton's accrued pension benefits. Otherwise, the Council pension plan would be unjustly enriched and the New Brunswick plan unjustly impoverished.

In conclusion, the employment offer of March 31, 1989, neither expressly nor by implication supports Mr. Quinton's contractual claim to a right to purchase his refunded pensionable service with the Council. The contract merely confirms Mr. Quinton's right to transfer his pensionable service with the Council to the Province, a right consistent with the 1989 Memorandum of Agreement, which provides for the transfer of pension funds from the Council to the Province. The employment contract is also consistent with the 1991 contract, as between the Council and Mr. Quinton, in which Mr. Quinton elects option three and directs that the commuted value of his pension with the Council be transferred to an RRSP, rather than to the Province.

I hasten to point out, even if Mr. Quinton's contract of employment with the Province provided for a future right to purchase previously refunded pensionable service with the Council, the right would not be enforceable to the extent that it is contrary to the statutory scheme. That is to say, the contract could not have given rise to a mandatory or declaratory order forcing the Province to do what the legislation says cannot be done (see *The City of Saint John v. Saint John Firefighters' Association, International Association of Fire Fighters, Local 771*, 2011 NBCA 31, [2011] N.B.J. No. 104 (QL), para. 48).

If we return to Mr. Quinton's Statement of Claim, we see how difficult it is to pursue an analysis which assumes that a right to purchase refunded pensionable service exists and has been breached in order to determine whether the action is statute barred. I do so because the law of summary judgment requires us to assume that the allegations contained in the Statement of Claim are true. Without leave, affidavit evidence is not admissible when the relief being sought is under Rule 23.01(1)(a) and (b)

(see Cannon v. Lange et al. (1998), 203 N.B.R. (2d) 121, [1998] N.B.J. No. 313 (C.A.) (QL)).

[19] The motion judge's analysis proceeded on the basis that the 1989 employment contract contained the right being asserted by Mr. Quinton. The motion judge went on to find that the right had been breached on October 9, 2003, the date on which the Province denied his initial request to purchase previously refunded pensionable service. Since s. 9 of the *Limitation of Actions Act* provides for a six-year limitation period, the motion judge ruled that time began to run from that date and as legal proceedings were first commenced on November 12, 2008, the action was not statute barred. In my respectful view, the motion judge's ruling is correct so long as you accept Mr. Quinton had a continuing right to purchase previously refunded pensionable service with the Council under his 1989 contract of employment with the Province. But such a right clearly does not exist. Equally important is the fact that no such right is asserted in the Statement of Claim. Mr. Quinton merely asserts a contractual or statutory right to transfer pensionable service from the Council to the Province. It follows that if the right was breached, it was breached on October 28, 1991, the date Mr. Quinton elected not to transfer his pensionable service to the Province. That is the date on which Mr. Quinton was fully aware he would not be receiving a New Brunswick pension with respect to pensionable service with the Council. If that is so then the limitation period begins to run from October 28, 1991, and the action is therefore statute barred.

[20] The above analysis may appear somewhat contrived, but as stated at the outset it is difficult to provide a rational response to an irrational question. The truth of the matter is that the Province should have sought summary judgment under Rule 22.01(3). There is no merit to the action or, for that matter, the judicial review application. This is why the litigation must be brought to a screeching halt. I sympathize and agree with Mr. Quinton's plea that it made no sense: to covert his judicial review application to an action; to make him go through an examination for discovery, and then force him to attend a settlement conference with respect to a matter that should have and

could have been decided on the record. I also acknowledge his wish that this Court bring closure to the litigation.

- A few comments are in order with respect to Mr. Quinton's written arguments on this appeal. Mr. Quinton complains that the June 12, 1991 letter from the Council outlining his three pension options made no mention of a 1975 Memorandum of Agreement entered into between the Council and the Province. Mr. Quinton interprets that document so as to give former Council employees the right to move their Council pensions to the Province at a later date. According to Mr. Quinton, had that information been contained in the June 12, 1991, letter, he would not have chosen option three. Mr. Quinton relies on *Allison v. Noranda Inc.*, 2001 NBCA 67, 239 N.B.R. (2d) 211.
- [22] The short answer to this argument is that as the impugned letter came from the Council, it is to the Council that Mr. Quinton should seek legal redress. In any event, the 1975 Agreement says nothing about the right to purchase previously refunded pensionable service.
- [23] The appeal should be allowed and summary judgment should be granted dismissing the action. With respect to the matter of costs, Mr. Quinton should not be faulted for his tenacity and his success below. Accordingly, there should be no order for costs.

LE JUGE ROBERTSON

I. Introduction

[1] La question restreinte soulevée dans le présent appel est celle de savoir si la juge saisie de la motion a fait erreur en déclarant que l'action de l'intimé contre l'appelante n'est pas prescrite en vertu de l'art. 9 de la Loi sur la prescription, L.R.N.-B. 1973, ch. L-8. La question plus fondamentale est celle de savoir si l'action est fondée. Au début, l'intimé a déposé une requête contestant la décision du Ministre appelant, qui a rejeté la demande de l'intimé d'acheter le service ouvrant droit à pension, remboursé antérieurement, qui découlait de son emploi au Conseil des premiers ministres des Maritimes. L'appelant est actuellement employé de la Province et approche de l'âge de la retraite. Suivant les directives de la Cour du Banc de la Reine, la requête a été représentée sous forme de requête en révision. Malheureusement, la requête en révision a été transformée en action par la suite, à la suggestion de l'appelant, ce qui était une erreur. Seul un acte introductif d'instance introduit par voie d'avis de requête en vertu de la règle 38.09b) des Règles de procédure peut être transformé en action, pourvu qu'il y ait contestation importante des faits. Personne n'a été capable de cerner la contestation importante des faits qui sous-tend le présent litige. Personne n'a pu indiquer non plus une obligation contractuelle, une obligation d'origine législative ou une obligation délictuelle que la Province aurait violée.

[2] Je conclus que l'action est dénuée de fondement, et, en fait, la requête en révision aussi. L'intimé demande comme seules mesures réparatoires une déclaration et une ordonnance forçant le Ministre à accéder à sa demande d'acheter le service ouvrant droit à pension rendu à son ancien employeur et remboursé antérieurement. Le Ministre n'est lié par aucune obligation contractuelle justifiant l'ordonnance demandée. De plus, le Ministre n'a pas l'autorité d'origine législative de faire ce qui lui est demandé. Dans les

circonstances, la tâche consistant à déterminer la date de début du délai de prescription équivaut à chercher une réponse logique à une question illogique.

II. Situation factuelle

Du 2 juillet 1974 au 31 mars 1989, l'intimé, Edgar Quinton, était employé du Conseil des premiers ministres des Maritimes, dont le bureau central est à Halifax, à son bureau régional de l'enregistrement des biens-fonds sis à Fredericton. À la fin des années 1980, le Conseil a décidé d'abandonner ses activités d'enregistrement des biens-fonds et de cartographie. Les employés du Conseil se sont vu offrir la possibilité d'accepter des emplois offerts dans leurs provinces de résidence par leurs gouvernements provinciaux respectifs, qui avaient décidé de prendre en charge les fonctions d'enregistrement des biens-fonds et de cartographie du Conseil. Dans un protocole d'entente daté du 31 mars 1989, conclu entre le Conseil et la Province du Nouveau-Brunswick, il a été convenu que les employés du Conseil qui travaillaient dans les bureaux régionaux du Nouveau-Brunswick recevraient des offres d'emploi de la Province. La clause 8 de l'accord indiquait que la Province reconnaîtrait comme service

ouvrant droit à une pension de la Province le service ouvrant droit à pension fixé par le

Conseil. Cette clause indiquait ensuite que le Conseil transférerait un montant égal à la

réserve actuarielle calculée du régime de retraite du Conseil.

Le 31 mars 1989, M. Quinton a aussi reçu une lettre du Conseil expliquant que la Province lui présenterait une offre d'emploi qui lui garantirait son salaire actuel, une date de début de service ininterrompu et ses années de service ouvrant droit à pension. Le même jour, M. Quinton a reçu une offre d'emploi de la Corporation d'information géographique du Nouveau-Brunswick, nouvellement créée, qui fait maintenant partie de Service Nouveau-Brunswick. L'offre d'emploi contenait la disposition suivante : [TRADUCTION] «L'acceptation de cette offre d'emploi du Nouveau-Brunswick constitue de votre part une démission volontaire du Conseil et entraîne le maintien de votre date de début de service ininterrompu aux fins du calcul de votre allocation de retraite. » L'une des pages annexées à l'offre portait la mention

dactylographiée : [TRADUCTION] « Début du service ouvrant droit à pension : 2 juillet 1974 ». Une autre page contient l'acceptation de l'offre par M. Quinton, datée du 20 avril 1989. Dans cette acceptation, il reconnaît avoir commencé à exercer son emploi pour la Province le 1^{er} avril 1989.

[5]

Le dossier révèle que les employés qui venaient d'être mutés n'étaient pas heureux à l'idée d'adhérer au régime de retraite de la Province, car il n'était pas aussi généreux ni aussi souple que le régime du Conseil. Le 12 juin 1991, M. Quinton a reçu une autre lettre du Conseil. Cette lettre commence par remercier M. Quinton de sa patience au sujet du retard à aborder les questions relatives à la pension. La lettre lui proposait ensuite trois options à envisager. Selon la première option, M. Quinton pouvait choisir de transférer à la Province du Nouveau-Brunswick son service au Conseil ouvrant droit à pension; dans ce cas, les fonds seraient transférés du régime du Conseil à celui de la Province. La lettre explique que, dans le passé, d'anciens membres du régime de retraite du Conseil avaient exprimé leurs préoccupations au sujet du régime de la Province comparé à celui du Conseil. La lettre explique aussi que beaucoup de ces inquiétudes ont été apaisées grâce à des changements apportés au régime du Nouveau-Brunswick, et elle décrit ensuite ces changements. La deuxième option permettait à M. Quinton de laisser sa pension accumulée dans le régime du Conseil; la lettre expliquait bon nombre de points concernant cette option. La troisième option permettait à M. Quinton de transférer la valeur de sa pension du régime du Conseil à un REER immobilisé, ou encore d'utiliser l'argent pour acheter un contrat de rentes différées. La lettre indique expressément que si cette option est choisie, le Nouveau-Brunswick ne reconnaîtra [TRADUCTION] « à aucune fin » le service ouvrant droit à pension couvert par le régime de retraite du Conseil. La lettre avisait également M. Quinton qu'il désirerait peut-être solliciter des conseils indépendants s'il envisageait la troisième option. La lettre du 12 juin demande ensuite à M. Quinton de remplir un formulaire annexé pour indiquer l'option choisie, une fois qu'il aurait eu le temps d'y réfléchir.

[6]

Le 28 octobre 1991, le Conseil a transmis à M. Quinton une note indiquant qu'il n'avait pas encore reçu de lui une indication de son choix parmi les trois options de

régime de retraite. Un formulaire décrivant les trois options était annexé à la note. M. Quinton a renvoyé le formulaire annexé, où il indiquait qu'il avait choisi la troisième option : versement des prestations accumulées à un REER immobilisé. Dans une note ultérieure à M. Quinton, datée du 22 novembre 1991, le Conseil l'informait que la « valeur de rachat » à transférer à un REER immobilisé était de 44 566,83 \$. Puisque M. Quinton avait choisi la troisième option, le Conseil n'a transféré aucune somme de son régime de retraite au régime du Nouveau-Brunswick au titre des prestations accumulées du fait de son emploi au Conseil de 1974 à 1989.

[7]

Le 15 juillet 2003, M. Quinton a demandé à la Province, par écrit, à acheter son service au Conseil ouvrant droit à pension, remboursé antérieurement, en dépit de sa décision de 1991 de choisir la troisième option. La demande était présentée conformément à la Loi sur la pension de retraite dans les services publics, L.R.N.-B. 1973, ch. P-26. Elle a été rejetée le 9 octobre 2003 parce que la Loi et ses règlements d'application ne permettaient pas l'achat du service au Conseil ouvrant droit à pension. Le gestionnaire des prestations de pension de la Province a souligné que selon la div. 4(1)b)(ii)(A.3) de la Loi sur la pension de retraite dans les services publics, le droit d'acheter le service ouvrant droit à pension remboursé antérieurement s'appliquait uniquement au service exécuté auprès des employeurs mentionnés dans le règlement applicable. Comme il fallait s'y attendre, le Règlement 84-105 ne faisait pas mention du régime de retraite du Conseil. Cette omission concorde avec la lettre du 12 juin 1991, qui décrivait les trois options offertes à M. Quinton en matière de pensions et l'avertissait que le Nouveau-Brunswick ne reconnaîtrait [TRADUCTION] « à aucune fin » son service au Conseil ouvrant droit à pension s'il choisissait la troisième option et versait dans un REER la valeur de rachat de sa pension. La lettre de refus soulignait également que l'art. 20 de la Loi n'appuyait pas le prétendu droit de M. Quinton d'acheter le service ouvrant droit à pension déjà remboursé. Cette disposition ne fait qu'autoriser le Ministre à conclure une entente réciproque avec un employeur agréé au sujet du transfert du service ouvrant droit à pension. L'entente de 1989 entre le Conseil et la Province reconnaît le droit d'un employé de transférer le service ouvrant droit à pension et les fonds du régime du Conseil à celui de la Province et inversement, mais elle ne prévoit pas

le droit permanent de racheter le service ouvrant droit à pension remboursé antérieurement. La lettre de refus se termine en reconnaissant [TRADUCTION] qu'« il n'y a pas de service ni de fonds à transférer, puisque vous avez choisi de transférer la valeur de votre pension à un REER immobilisé ».

[8]

Le 14 juillet 2008, M. Quinton a fait une demande écrite à la Province, sollicitant de nouveau la même mesure réparatoire qu'en 2003. Dans sa lettre de demande, M. Quinton renvoie aux mêmes documents que dans sa demande antérieure, ainsi qu'à l'art. 30 de la Loi portant sur Services Nouveau-Brunswick, L.N.-B. 1989, ch. S-6.2. Cette disposition prescrit que « [l]es employés du Conseil qui deviennent employés de la Corporation auront les droits et avantages mentionnés dans le Protocole d'Entente ». L'entente dont il s'agit est le protocole d'entente de 1989 entre la Province et le Conseil. M. Quinton a également fourni une estimation, préparée par la Province, des sommes nécessaires pour acheter le service au Conseil ouvrant droit à pension qui a été remboursé, calculé d'après son salaire au service de la Province au 1^{er} juin 2008. Le montant nécessaire était de 74 907,29 \$. De nouveau, la Province a rejeté la demande. Après avoir discuté la div. 4(1)b)(ii)(A.3) de la Loi sur la pension de retraite dans les services publics et le Règlement 84-105, la lettre de refus indique qu'aucune autorité d'origine législative ne permet d'accueillir la demande de M. Quinton. Enfin, la lettre signale qu'aucun changement lui permettant d'acheter le service ouvrant droit à pension remboursé antérieurement n'a été apporté à la *Loi*.

[9]

Le 12 novembre 2008, M. Quinton a déposé un avis de requête concernant la lettre de refus du 14 juillet 2008. Le dossier a été présenté à un juge de la Cour du Banc de la Reine, qui a indiqué, le 17 novembre 2008, que la procédure appropriée était de présenter une requête en révision. M. Quinton l'a fait, et l'audition de l'affaire a été fixée au 21 mai 2009. Au lieu de trancher l'affaire, le juge a transformé en action la requête en révision. Conformément à cette ordonnance, M. Quinton a déposé un exposé de la demande le 20 mai 2009. La Province a déposé sa défense le 4 juin 2009. Dans son exposé de la demande, M. Quinton demande une ordonnance mandatoire et une déclaration portant qu'il a le droit d'acheter son service ouvrant droit à pension auprès de

son ancien employeur, le Conseil, qui a été remboursé antérieurement et couvre la période du 2 juillet 1974 au 31 mars 1989. L'exposé de la demande établit la demande sur les quatre fondements suivants.

[10] Premièrement, M. Quinton réclamait le droit d'acheter le service ouvrant droit à pension déjà remboursé en invoquant le protocole d'entente du 31 mars 1989 entre le Conseil et la Province du Nouveau-Brunswick et l'art. 30 de la Loi portant sur Services Nouveau-Brunswick. Deuxièmement, M. Quinton réclamait le droit d'acheter le service ouvrant droit à pension en invoquant le sous-al. 4(1)a)(iii) et la div. 4(1)b)(ii)(A.3) de la Loi sur la pension de retraite dans les services publics. Le sous-al. 4(1)a)(iii) décrit le service ouvrant droit à pension comme étant toute période de service qui, conformément à l'art. 20 de la Loi, est réputée accomplie dans les services publics. Comme je l'ai indiqué, le par. 20(2) autorise le ministre responsable de la *Loi* à conclure des ententes réciproques avec les employeurs agréés (y compris le Conseil) pour permettre le transfert du service ouvrant droit à pension au moment du transfert d'un régime de retraite à un autre de la valeur de rachat du service ouvrant droit à pension. La division 4(1)b)(ii)(A.3)traite des personnes qui avaient été des employés à plein temps des services publics mais qui n'avaient pas versé de cotisations au régime de retraite, et précise leur droit d'acheter le service ouvrant droit à pension. Troisièmement, M. Quinton faisait valoir que son contrat de travail pour la Province, daté du 31 mars 1989, indiquait expressément le 2 juillet 1974 comme date de début du service ouvrant droit à pension. Quatrièmement, en réclamant une ordonnance mandatoire et une déclaration, M. Quinton soutenait qu'il avait le droit d'acheter son service au Conseil ouvrant droit à pension qui était déjà remboursé comme s'il s'agissait d'un « service non contributif pour la Province » prévu dans la Loi sur la pension de retraite dans les services publics. Enfin, M. Quinton a demandé que le coût d'achat du service ouvrant droit à pension soit établi d'après son salaire annuel au 15 juillet 2003 et non au 1er juin 2008, comme il l'avait d'abord réclamé dans sa demande du 14 juillet 2008.

III. Demande faite par voie de motion et décision

Le 13 janvier 2010, la Province a déposé une motion demandant des mesures réparatoires en vertu des règles 22, 23 et 27. Tout d'abord, la Province a demandé l'autorisation de modifier son exposé de la défense conformément à la règle 27. Deuxièmement, conformément aux règles 23.01(1)a) et b), la Province a posé trois questions de droit : 1) L'action du demandeur est-elle prescrite en vertu de l'art. 9 de la *Loi sur la prescription*? 2) L'action du demandeur est-elle prescrite pour motif d'inobservation du délai de trois mois accordé pour demander une révision de la façon décrite à la règle 69.03? 3) La Cour a-t-elle perdu la compétence d'instruire une affaire concernant les conditions d'emploi du fait que le demandeur a été membre d'un syndicat jusqu'en 1996 et a été assujetti à plusieurs conventions collectives, ou M. Quinton aurait-il dû présenter un grief? Si la réponse à l'une ou l'autre de ces trois questions était oui, la Province demandait un jugement sommaire conformément à la règle 22.04(3).

[12] Le 7 octobre 2010, la juge saisie de la motion a rendu sa décision. Elle a conclu que la demande de M. Quinton était motivée par la violation de son contrat de travail avec la Province, daté du 31 mars 1989, et que cette violation avait eu lieu le 9 octobre 2003, lorsque la Province a rejeté sa demande initiale d'achat du service au Conseil ouvrant droit à pension qui avait été remboursé antérieurement. En conséquence, la juge saisie de la motion a estimé que puisque M. Quinton avait six ans pour introduire une action à partir de la date de la violation, l'action n'était pas prescrite en vertu de l'art. 9 de la Loi sur la prescription. Puisque la requête en révision a été transformée en action, la date de la requête en révision a été considérée comme la date d'introduction de l'action. Quant au délai de prescription de trois mois relatif aux requêtes en révision, la juge saisie de la motion a indiqué qu'aucune demande de prolongation de délai n'avait été faite de la façon prévue à la règle 69.03. La juge a ensuite déclaré que le délai de prescription expirait trois mois après la demande initiale d'achat du service au Conseil ouvrant droit à pension, soit le 9 octobre 2003. Quant à la compétence de la Cour et à la question de savoir si M. Quinton aurait dû présenter un grief, la juge saisie de la motion a conclu qu'elle n'avait pas assez d'information pour rendre cette décision. La décision relative à la motion est publiée à 2010 NBBR 332, 364 R.N.-B. (2^e) 299.

IV. Questions en litige, analyse et dispositif

Une fois que les faits essentiels sont exposés, il ne fait pas de doute que ni la requête en révision ni l'action ne sont fondées. On a offert à M. Quinton le choix de ce qu'il voulait faire de son service au Conseil ouvrant droit à pension, et il a choisi librement de recevoir la valeur accumulée de sa pension pour la mettre dans un REER. La transcription officielle révèle que le marché boursier ne se portait pas bien lorsqu'il a fait son choix (1991) et ne faisait que commencer une reprise lorsqu'il a fait sa demande initiale d'achat de son service au Conseil ouvrant droit à pension qui était déjà remboursé (2003). Le fait que M. Quinton a constaté plus tard que son REER ne donnait pas le rendement qu'il aurait pu espérer ne crée pas un droit d'origine contractuelle ou législative de racheter son service ouvrant droit à pension remboursé antérieurement.

[14] Quoi qu'il en soit de la question relative à la Loi sur la prescription, la logique nous obligerait à nous demander si le Ministre appelant était autorisé à laisser M. Quinton acheter le service au Conseil ouvrant droit à pension qui était déjà remboursé. Il est clair que la réponse est négative. Les dispositions de la Loi sur la pension de retraite dans les services publics et de ses règlements d'application ne permettent pas de douter que le Conseil n'est pas l'un des employeurs à l'égard desquels un employé actuel du gouvernement a le droit de racheter le service ouvrant droit à pension remboursé antérieurement. En fait, la Loi et les règlements englobent trois genres d'employeurs à l'égard desquels on peut être autorisé à acheter le service ouvrant droit à pension remboursé antérieurement : 1) le gouvernement fédéral; 2) les neuf gouvernements provinciaux; 3) divers régimes d'enseignants et d'universités dans les provinces. Je m'empresse de signaler que le protocole d'entente du 31 mars 1989, conclu par la Province et le Conseil, est conforme au cadre législatif décrit plus haut. Souvenons-nous qu'aux termes de la clause 8 de cette entente, la Province reconnaîtrait le service ouvrant droit à pension calculé par le Conseil en tant que service ouvrant droit à pension pour la Province. Toutefois, cette clause disait ensuite que le Conseil transférerait un montant égal à la réserve actuarielle calculée (valeur de rachat) qui se trouvait dans le régime de retraite du Conseil. On peut raisonnablement et nécessairement inférer de là que la Province s'attendait à ce que les anciens employés du Conseil fassent transférer au régime du Nouveau-Brunswick leurs prestations de pension accumulées. De plus, dans le protocole d'entente de 1989, rien ne confère ni ne préserve le droit d'acheter le service ouvrant droit à pension déjà remboursé dans les cas où les anciens employés ont rejeté l'option de transférer à leur nouvel employeur, la Province, leur service ouvrant droit à pension. On doit remarquer que même si l'entente avait formulé un droit futur d'achat du service ouvrant droit à pension déjà remboursé, M. Quinton ferait face à un autre obstacle juridique : il n'était pas partie à l'entente, et il serait normalement empêché de fonder une cause d'action sur ce contrat en raison de la doctrine de la connexité contractuelle. De toute façon, l'entente de 1989 est absolument conforme au cadre législatif du Nouveau-Brunswick.

[15] Après avoir traité des répercussions juridiques du protocole d'entente de 1989, je dois maintenant examiner le contrat de travail de 1989 entre la Province et M. Quinton. La question cruciale est facile à formuler : le contrat confère-t-il à M. Quinton le droit d'acheter le service ouvrant droit à pension remboursé antérieurement, dans le cas où il aurait choisi de ne pas transférer à la Province son service au Conseil ouvrant droit à pension? La réponse à cette question est claire : ce droit ne prend naissance ni expressément ni de façon tacite. L'offre d'emploi de la Province ne contient que deux mentions relatives à la question de la pension. La première indique qu'en acceptant un emploi de la Province, M. Quinton aurait le droit de maintenir sa [TRADUCTION] « date d'entrée en service ininterrompu aux fins du calcul de [son] allocation de retraite ». Deuxièmement, l'une des pages annexées à l'offre d'emploi portait la mention dactylographiée : [TRADUCTION] « Début du service ouvrant droit à pension: 2 juillet 1974 ». Quand on lit ces deux mentions ensemble et dans leur contexte, il est clair que la Province était disposée à reconnaître le service au Conseil ouvrant droit à pension pour M. Quinton. On peut aussi inférer raisonnablement que la Province serait prête à reconnaître l'emploi au Conseil à titre de service à la Province ouvrant droit à pension pourvu que le Conseil transfère à la Province la valeur de rachat des prestations de pension accumulées de M. Quinton. Sinon, il s'ensuivrait un enrichissement injustifié du régime de retraite du Conseil et un appauvrissement injustifié de celui du Nouveau-Brunswick.

Pour conclure, l'offre d'emploi du 31 mars 1989 n'appuie ni expressément ni tacitement la réclamation contractuelle de M. Quinton visant à acheter son service au Conseil ouvrant droit à pension qui était déjà remboursé. Le contrat confirme seulement le droit de M. Quinton de transférer du Conseil à la Province son service ouvrant droit à pension, droit qui concorde avec le protocole d'entente de 1989, qui prévoit le transfert du fonds de retraite du Conseil à la Province. Le contrat de travail concorde également avec le contrat de 1991 entre le Conseil et M. Quinton, dans lequel ce dernier choisit la troisième option et prescrit que la valeur de rachat de sa pension du Conseil soit transférée à un REER plutôt qu'à la Province.

In Je m'empresse de signaler que, même si le contrat de travail de M. Quinton avec la Province prévoyait le droit futur d'acheter le service au Conseil ouvrant droit à pension qui a été remboursé antérieurement, ce droit ne serait pas exécutoire, dans la mesure où il est contraire au régime législatif. Autrement dit, le contrat n'aurait pas pu donner lieu à une ordonnance mandatoire ou déclaratoire forçant la Province à faire ce que les textes de loi ne permettent pas (voir *The City of Saint John c. Saint John Firefighters' Association, International Association of Fire Fighters, Section locale 771*, 2011 NBCA 31, [2011] A.N.-B. n° 104 (QL), par. 48).

Si nous revenons à l'exposé de la demande de M. Quinton, nous voyons combien il est difficile de mener une analyse qui présume l'existence d'un droit d'acheter le service ouvrant droit à pension déjà remboursé, qui a été enfreint, afin de déterminer si l'action est prescrite. Je le fais parce que la loi sur les jugements sommaires nous oblige à présumer que les assertions formulées dans l'exposé de la demande sont vraies. Sans une autorisation, la preuve par affidavit n'est pas admissible lorsque la mesure réparatoire est

demandée en vertu des règles 23.01(1)a) et b) (voir *Cannon c. Lange et al.* (1998), 203 R.N.-B. (2^e) 121, [1998] A.N.-B. n° 313 (C.A.) (QL)).

[19] L'analyse de la juge saisie de la motion partait de l'idée que le contrat de travail de 1989 conférait le droit revendiqué par M. Quinton. La juge a ensuite conclu que ce droit avait été violé le 9 octobre 2003, date où la Province a rejeté sa demande initiale d'achat du service ouvrant droit à pension remboursé antérieurement. Puisque l'art. 9 de la Loi sur la prescription prévoit un délai de prescription de six ans, la juge saisie de la motion a déclaré que le délai commençait à courir à partir de cette date et que, les procédures judiciaires ayant été introduites le 12 novembre 2008, l'action n'était pas prescrite. Avec égards, je suis d'avis que la décision de la juge saisie de la motion est correcte à condition qu'on admette que M. Quinton avait le droit permanent d'acheter le service au Conseil ouvrant droit à pension qui avait été remboursé antérieurement en vertu de son contrat de travail de 1989 avec la Province. Mais il est clair qu'un tel droit n'existe pas. Un fait tout aussi important est qu'aucun droit du genre n'est revendiqué dans l'exposé de la demande. M. Quinton revendique seulement le droit d'origine contractuelle ou législative de transférer du Conseil à la Province son service ouvrant droit à pension. Il s'ensuit que si ce droit a été violé, il l'a été le 28 octobre 1991, date où M. Quinton a choisi de ne pas transférer à la Province son service ouvrant droit à pension. C'est la date où M. Quinton était parfaitement au courant qu'il ne recevrait pas une pension du Nouveau-Brunswick relativement à son service au Conseil ouvrant droit à pension. S'il en est ainsi, le délai de prescription commence à courir le 28 octobre 1991, et l'action est en conséquence prescrite.

L'analyse qui précède peut sembler plutôt tirée par les cheveux, mais, comme je l'ai dit au début, il est difficile de donner une réponse logique à une question illogique. À vrai dire, la Province aurait dû demander un jugement sommaire en vertu de la règle 22.01(3). L'action est dénuée de fondement et, quant à cela, la requête en révision aussi. C'est pourquoi il faut mettre fin au litige à l'instant. Je sympathise avec M. Quinton et je souscris à ses doléances quand il dit que cela n'avait aucun sens de transformer sa requête en révision en action, de lui faire subir un interrogatoire préalable,

puis de le forcer à assister à une conférence de règlement amiable au sujet d'une affaire qui aurait dû et aurait pu être tranchée au vu du dossier. Également, je prends acte de son désir de voir notre Cour mettre un point final au litige.

- Quelques remarques sont de mise au sujet des arguments écrits de M. Quinton au sujet de l'appel. M. Quinton déplore que la lettre du Conseil du 12 juin 1991, qui décrivait ses trois options en matière de pension, n'ait pas fait mention d'un protocole d'entente adopté en 1975 par le Conseil et la Province. M. Quinton interprète ce document au sens où il donne aux anciens employés du Conseil le droit de transférer leurs pensions du Conseil à la Province à une date ultérieure. Selon M. Quinton, si ce renseignement avait été donné dans la lettre du 12 juin 1991, il n'aurait pas choisi la troisième option. M. Quinton invoque l'arrêt *Allison c. Noranda Inc.*, 2001 NBCA 67, 239 R.N.-B. (2°) 211.
- [22] La réponse brève à cet argument est que si la lettre contestée est venue du Conseil, c'est à lui que M. Quinton devrait demander des mesures réparatoires. De toute façon, l'entente de 1975 ne dit rien du droit d'acheter le service ouvrant droit à pension remboursé antérieurement.
- L'appel devrait être accueilli, et un jugement sommaire rejetant l'action devrait être accordé. Quant à la question des dépens, on ne peut pas reprocher à M. Quinton d'avoir été tenace et d'avoir eu gain de cause au tribunal dont appel est interjeté. En conséquence, aucune ordonnance de dépens ne devrait être rendue.