

COURT OF APPEAL OF  
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU  
NOUVEAU-BRUNSWICK

39-20-CA

GRAND FALLS/GRAND-SAULT

APPELLANT

- and -

KARINE CARON

RESPONDENT

Grand Falls/Grand-Sault v. Caron, 2020 NBCA 60

CORAM:

The Honourable Chief Justice Richard  
The Honourable Justice Quigg  
The Honourable Justice Baird

Appeal from a decision of the Court of Queen's  
Bench:  
March 30, 2020

History of Case:

Decision under appeal:  
Unreported

Preliminary or incidental proceedings:  
[2020] N.B.J. No. 127

Appeal heard:  
June 30, 2020

Judgment rendered:  
September 17, 2020

Reasons for judgment by:  
The Honourable Chief Justice Richard

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

GRAND FALLS/GRAND-SAULT

APPELANTE

- et -

KARINE CARON

INTIMÉE

Grand Falls/Grand-Sault c. Caron, 2020 NBCA 60

CORAM :

l'honorable juge en chef Richard  
l'honorable juge Quigg  
l'honorable juge Baird

Appel d'une décision de la Cour du Banc de la  
Reine :  
le 30 mars 2020

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :  
inédite

Procédures préliminaires ou accessoires :  
[2020] A.N.-B. n° 127

Appel entendu :  
le 30 juin 2020

Jugement rendu :  
le 17 septembre 2020

Motifs de jugement :  
l'honorable juge en chef Richard

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

Counsel at hearing:

For the appellant:  
André G. Richard, Q.C.

For the respondent:  
Harold L. Doherty

THE COURT

The appeal is allowed, the decision of the application judge is set aside, and the application for judicial review is dismissed. Costs are awarded to the Town of Grand Falls in the amounts of \$3,500 for the proceeding in the Court of Queen's Bench and \$2,500 on appeal.

Avocats à l'audience :

Pour l'appelante :  
André G. Richard, c.r.

Pour l'intimée :  
Harold L. Doherty

LA COUR

L'appel est accueilli, la décision du juge saisi de la requête est annulée et la requête en révision judiciaire est rejetée. Des dépens de 3 500 \$ sont adjugés à la ville de Grand-Sault à l'égard de l'instance devant la Cour du Banc de la Reine et de 2 500 \$ en appel.

LE JUGE EN CHEF RICHARD

I. Introduction

[1] « En 2005, c'est en connaissance de cause que le législateur a décidé que désormais, toutes les décisions de renvoi et de rétrogradation pour un juste motif [d'un agent de police], qu'elles aient été prises pour un rendement insatisfaisant ou un manquement au code, relèveraient de la *Loi sur la police* [L.N.-B. 1977, ch. P-9.2] et ne seraient plus traitées dans un forum judiciaire ou un autre forum administratif » : *McLean c. Miramichi*, 2011 NBCA 80, 377 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 245, le juge d'appel Robertson, au par. 34. La décision du législateur a été incorporée dans la partie I.1 de la *Loi sur la police*, et en particulier au par. 17.91(1), qui prévoit expressément que « [n]onobstant toute autre mesure de redressement qui peut être imposée, un agent de police ne peut faire l'objet d'un renvoi ou d'une rétrogradation pour rendement insatisfaisant qu'en conformité avec la présente partie » (je souligne). La partie I.1 établit ensuite un régime d'arbitrage conformément auquel toute recommandation de renvoi ou de rétrogradation pour un rendement insatisfaisant est évaluée et tranchée.

[2] Lorsque la partie I.1 a été ajoutée à la *Loi sur la police* en 2005, le législateur n'a pas modifié la définition du terme « agent de police » prévue par la loi. Ce terme est défini ainsi à l'art. 1 :

“police officer” means a police officer appointed pursuant to section 10, 11 or 17.3 and an auxiliary police officer, but does not include a member of the Royal Canadian Mounted Police or an auxiliary police constable;	« agent de police » désigne un agent de police nommé conformément à l'article 10, 11 ou 17.3 et un agent de police auxiliaire mais ne comprend pas un membre de la Gendarmerie royale du Canada ou un constable auxiliaire;
--	---

[3] Les articles 10, 11 et 17.3 mentionnent respectivement les organismes suivants : (1) un comité municipal des services de police; (2) en l'absence d'un comité, un

conseil municipal; ou (3) un comité mixte, si un tel comité a été établi pour une région. En l'espèce, seul l'art. 11 s'applique. De plus, le terme « agent de police auxiliaire » ne s'applique pas.

[4] La seule question soulevée dans le présent appel est celle de savoir si une personne qui a été embauchée à titre d'agent de police pour un stage probatoire et qui n'a pas fait l'objet d'une nomination effectuée conformément à l'art. 10, 11 ou 17.3 de la *Loi* est protégée contre le renvoi par la partie I.1. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que la réponse à cette question est très certainement « non ».

## II. Contexte factuel

[5] La relation entre la ville de Grand-Sault et les agents de police est régie par une convention collective qui prévoit que les nouveaux employés sont [TRADUCTION] « en stage probatoire pendant [un] an, ou pendant 2 080 heures de travail à compter de la date d'embauche ».

[6] S'agissant de l'embauche de nouveaux agents de police, la ville de Grand-Sault a adopté la procédure suivante :

- a. Lorsqu'un poste doit être pourvu, la ville publie une offre d'emploi pour recruter un agent probationnaire.
- b. Le chef de police et le comité de police de la ville évaluent les candidats.
- c. Si un candidat est retenu, la ville est informée de l'embauche de l'employé pour une période probatoire.
- d. À la fin du délai d'un an, ou après 2 080 heures de travail, le chef de police et le comité de police évaluent le rendement de l'employé en stage probatoire et décident s'ils recommandent au conseil sa nomination à titre d'agent de police à temps plein.
- e. Si une recommandation est faite, le conseil nomme, par voie de résolution, l'employé en stage probatoire à titre d'agent de police.

- [7] Le 25 septembre 2018, la chef de police de la ville de Grand-Sault a informé le conseil municipal que Karine Caron serait embauchée à titre d'agent probationnaire à partir du 1<sup>er</sup> octobre.
- [8] Il a été mis fin à l'emploi de M<sup>me</sup> Caron avant la fin de son stage probatoire. La chef de police a évalué M<sup>me</sup> Caron tout au long de son mandat à titre d'employée en stage probatoire et, après huit mois, a déterminé qu'elle ne possédait pas les qualités requises pour continuer d'occuper ce rôle. Une lettre de cessation d'emploi a été remise à M<sup>me</sup> Caron. Par conséquent, même si M<sup>me</sup> Caron accomplissait les fonctions d'un agent de police, elle n'avait jamais été « nommée » conformément à l'art. 11 de la *Loi*, le seul article qui s'applique étant donné que la ville n'avait pas établi de comité des services de police (art. 10) et qu'il n'y avait pas de comité mixte (art. 17.3).
- [9] M<sup>me</sup> Caron a contesté son renvoi par voie de recours en révision judiciaire. Elle a demandé que la décision qui a mis fin à son emploi soit [TRADUCTION] « annulée parce qu'elle n'était pas conforme aux dispositions impératives régissant le congédiement d'agents de police qui sont prévues dans la *Loi sur la police* ». Elle a obtenu gain de cause. Le 30 mars 2020, un juge de la Cour du Banc de la Reine a conclu que M<sup>me</sup> Caron pouvait se prévaloir des dispositions en matière d'arbitrage prévues dans la partie I.1 de la *Loi*. Étant donné que la partie I.1 n'avait pas été respectée, son congédiement a été annulé et on a ordonné qu'elle réintègre son emploi à titre d'agente de police et qu'elle puisse bénéficier rétroactivement, à compter de la date de son renvoi, de tous les avantages liés à cet emploi. Une juge de notre Cour a suspendu l'exécution de cette décision en attendant l'issue de l'appel de la ville de Grand-Sault : *Caron c. Grand-Sault (Ville)*, [2020] A.N.-B. n° 127 (QL).
- [10] Même si plusieurs moyens d'appel ont été présentés dans l'avis d'appel, la ville n'a pas soulevé de contestation relativement à la question de savoir si un recours en révision judiciaire s'offrait même dans les circonstances de l'espèce. L'appel, dans sa formulation actuelle, ne soulève qu'une seule question de droit : la partie I.1 de la *Loi sur la police*, qui exige l'arbitrage avant le renvoi pour rendement insatisfaisant,

s'applique-t-elle à la personne qui n'est pas agente de police au sens de la *Loi*? Étant donné l'importance de cette question particulière, je ne me pencherai que sur celle-ci et je mettrai de côté la question de savoir si un recours en révision judiciaire était possible au vu de la procédure de grief prévue dans la convention collective.

### III. Analyse et décision

[11] Lorsqu'une partie interjette appel de la décision rendue relativement à une requête en révision judiciaire, notre Cour doit déterminer si le juge qui en était saisi a choisi la norme de contrôle indiquée et l'a appliquée correctement. Cette dernière étape exige que nous « [nous mettions] à la place du juge et [que nous fassions] porter le faisceau de notre analyse sur la décision administrative » : *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3515 c. Ville de Dieppe*, 2019 NBCA 11, [2019] A.N.-B. n° 21 (QL), au par. 5. Voir aussi : *Régie régionale de la santé A c. D' Khider*, 2019 NBCA 5, [2018] A.N.-B. n° 338 (QL); *O'Connell, en sa qualité de registraire des véhicules à moteur de la province du Nouveau-Brunswick c. Maxwell*, 2016 NBCA 37, 451 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 283, au par. 21, et les causes citées dans cette jurisprudence.

[12] Pour les besoins de la présente affaire, je présumerai que la décision administrative en cause est celle qui résulte implicitement de la conduite de la chef de police. Lorsqu'elle a mis fin à l'emploi de M<sup>me</sup> Caron comme elle l'a fait, la chef a nécessairement dû avoir déterminé que les dispositions de la partie I.1 de la *Loi sur la police* ne s'appliquaient pas à M<sup>me</sup> Caron. Si je suppose, sans toutefois rendre de décision à ce sujet, qu'il s'agissait d'une décision administrative susceptible de révision judiciaire, la norme de contrôle serait déterminée par l'application de la récente décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] A.C.S. n° 65 (QL).

[13] L'arrêt *Vavilov* reconnaît l'existence d'une présomption selon laquelle la norme de contrôle s'appliquant aux décisions administratives est celle de la décision raisonnable, et ce, même en ce qui concerne les questions de droit, sauf si la décision qui

fait l'objet de la révision fait partie d'une catégorie d'exception (les normes de contrôles établies par voie législative, les mécanismes d'appel prévus par la loi, les questions constitutionnelles, les conflits de compétence et les questions d'importance capitale). Aucune des exceptions ne s'applique en l'espèce, donc la norme de contrôle que le juge saisi de la requête aurait dû appliquer est celle de la décision raisonnable.

[14] Avec égards, le juge saisi de la requête a commis une erreur en appliquant la norme de la décision correcte puis en répondant erronément à la question qui est survenue au cours de la révision judiciaire. Il a effectivement déterminé que la chef de police n'avait pas le pouvoir de mettre fin à l'emploi de M<sup>me</sup> Caron à titre d'agent probationnaire parce que son renvoi devait suivre la procédure énoncée à la partie I.1 de la *Loi*.

[15] M<sup>me</sup> Caron soulève plusieurs arguments à l'appui de sa thèse selon laquelle la partie I.1 de la *Loi* s'applique dans sa situation. Elle soutient ce qui suit : (1) le fait que son poste était désigné comme « probationnaire » ne peut déterminer son statut; (2) la définition d'« agent de police » prévue dans la *Loi* n'est pas exhaustive; (3) l'art. 11 s'applique aux employés en stage probatoire en raison de l'historique législatif; (4) l'objectif du par. 17.91(1) est de protéger les agents de police contre les renvois arbitraires, protection dont les agents en stage probatoire ont également besoin; et (5) l'imposition d'un stage probatoire aux agents de police nouvellement recrutés constitue une tentative de contourner, au moyen d'un contrat, la partie I.1 de la *Loi*.

[16] À mon avis, aucun de ces arguments n'est utile en l'espèce en raison du libellé clair de la *Loi sur la police*.

[17] La souveraineté législative permet au législateur de dicter le sens de tout terme aux fins d'interprétation de certaines lois. Dans son ouvrage intitulé *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6<sup>e</sup> éd. (Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2014), Ruth Sullivan fait remarquer, au par. 4.32, que l'objectif des définitions législatives [TRADUCTION] « se limite à indiquer le sens ou la gamme des sens que le législateur voulait donner à un

terme ou à une expression dans un contexte législatif particulier ». Voir aussi l'arrêt *Fraser c. Haines*, 2008 NBCA 59, 334 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 182, la juge d'appel Larlee, aux par. 18 et 19.

[18] La présente affaire porte sur la définition d'« agent de police », qui, selon la *Loi*, « désigne un agent de police nommé conformément à l'article 10, 11 ou 17.3 et un agent de police auxiliaire mais ne comprend pas un membre de la Gendarmerie royale du Canada ou un constable auxiliaire ».

[19] Généralement, lorsqu'une définition est introduite par le verbe « désigne », elle est considérée comme exhaustive, en ce sens qu'elle déclare le sens complet du terme défini. Cela contraste avec les [TRADUCTION] « définitions non exhaustives », habituellement rendues évidentes par l'emploi des termes « comprend » ou « notamment », et qui [TRADUCTION] « prétendent remplacer le sens ordinaire du terme défini » : voir *Sullivan*, aux par. 4.34 à 4.38.

[20] Toutefois, une situation particulière survient lorsque, comme en l'espèce, la définition emploie le verbe « désigne », mais comprend le terme défini même. *Sullivan* explique que, pour ce qui est de telles définitions, [TRADUCTION] « même si elles semblent exhaustives, il est plus juste de les considérer comme non exhaustives parce qu'elles se fondent sur le sens ordinaire (ou technique) du terme, au lieu de le remplacer » (par. 4.35). Dans un tel cas, on donne au terme son sens ordinaire, mais on lui donne [TRADUCTION] « ensuite une interprétation atténuée conformément aux nuances prévues dans la définition » (par. 4.35).

[21] Lorsqu'on applique ces principes au cas qui nous occupe, étant donné que la définition emploie le terme même qu'elle définit, il faut d'abord examiner le sens ordinaire du terme « agent de police ». Selon la conception courante, on comprend ce terme comme désignant un membre d'un corps de police ou une personne qui est employée afin d'exercer les fonctions normalement associées au maintien de l'ordre. Si l'analyse se limitait à cela, M<sup>me</sup> Caron tomberait certainement sous le coup de cette définition. Toutefois, comme le souligne *Sullivan*, nous devons maintenant appliquer les nuances



prévues dans la définition et donner une interprétation atténuée au sens ordinaire du terme. En l'espèce, la nuance se rapporte à la nomination. Les dispositions de la *Loi sur la police* dans lesquelles le terme « agent de police » est employé ne visent pas tous les membres d'un corps de police ou toutes les personnes qui sont employées pour exercer les fonctions normalement associées au maintien de l'ordre. Ces dispositions de la *Loi* ne s'appliquent plutôt qu'aux personnes qui sont nommées conformément aux art. 10, 11 ou 17.3 (ainsi qu'aux agents de police auxiliaires, un poste qui ne s'applique pas en l'espèce). Il n'y a aucune ambiguïté.

[22] Dans l'arrêt *Mattabi Mines Ltd. c. Ontario (ministre du Revenu)*, [1988] 2 R.C.S. 175, [1988] A.C.S. n° 72 (QL), la Cour suprême a examiné une affaire mettant en cause les définitions de « perte nette » et de « revenu » dans la loi intitulée *The Corporations Tax Act, 1972*, S.O. 1972, chap. 143. On a fait valoir qu'« une interprétation de l'ensemble de la Loi selon son sens ordinaire est de nature à mettre en échec une interprétation stricte, technique, d'une disposition particulière » (par. 23). En d'autres termes, on a fait valoir qu'une définition devrait être interprétée conformément à l'objet et à l'esprit de la loi. Sur ce point, la juge Wilson, s'exprimant au nom de la Cour, a répondu ce qui suit :

[...] L'interprétation selon « l'objet et l'esprit » de la Loi ne peut, à mon avis, supplanter une définition législative claire. Il ne s'agit pas d'un cas où la Cour a le choix des interprétations qu'elle peut donner au langage utilisé par le législateur. Le législateur a abordé le sujet expressément. [...] [par. 23]

[23] Le même principe s'applique en l'espèce. Selon le principe moderne de l'interprétation législative, « il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, [1998] A.C.S. n° 2 (QL), au par. 21. Toutefois, l'intention du législateur ne se discerne pas en devinant comment il aurait tranché la présente affaire, mais en lisant la loi comme telle.

Le libellé de la loi est le seul outil dont dispose le législateur pour communiquer son intention et, en l'espèce, le libellé est clair.

[24] À mon avis, il ressort clairement du libellé de la *Loi* elle-même que l'intention du législateur était d'étendre la protection conférée par la partie I.1 seulement aux « agents de police » visés par la définition donnée dans la *Loi* – c'est-à-dire les agents de police nommés conformément aux articles désignés, comme je l'ai indiqué.

[25] M<sup>me</sup> Caron soutient, en invoquant l'historique législatif, que l'intention sous-jacente des modifications législatives adoptées en 2005 était d'exiger que les agents de police en stage probatoire soient nommés conformément à l'art. 11. L'ancien art. 25 de la *Loi*, qui conférait une protection semblable à celle prévue dans l'art. 17.91 actuel, prévoyait une exception s'appliquant à un « membre d'un corps de police qui n'a pas accompli avec succès le stage [...] ». Selon l'argument, l'abrogation de cette disposition signifie que, dorénavant, quiconque exerce les fonctions d'un agent de police doit être nommé par un comité, un conseil ou un comité régional, selon le cas.

[26] Cet argument ne saurait résister à un examen attentif. L'article 25, tel qu'il était alors libellé, s'appliquait aux *membres d'un corps de police*, alors que, comme je l'ai indiqué ci-dessus, la loi actuelle s'applique aux *agents de police*. On ne saurait affirmer qu'on avait voulu protéger les agents de police en stage probatoire en supprimant l'exception lorsque le terme « membre d'un corps de police » a aussi été supprimé au moment d'édicter l'art. 17.91. Le législateur s'attendait peut-être à ce que les agents de police en stage probatoire soient nommés conformément à la *Loi*, mais il ne s'agit que de conjectures, qui ne peuvent modifier le sens de la *Loi*. Quoi qu'il en soit, cela ne serait d'aucune aide pour M<sup>me</sup> Caron. Que le législateur se soit possiblement attendu que les personnes dans sa situation soient nommées ne peut pas changer le fait qu'elle n'a pas effectivement été nommée.

[27] Il n'est pas difficile d'imaginer pourquoi le législateur aurait voulu limiter la portée de la partie I.1 pour qu'elle ne s'applique qu'aux agents de police qui ont été

nommés conformément à l'art. 10, 11 ou 17.3. Les agents de police jouent un rôle important dans notre société, et ils sont investis de pouvoirs considérables. Il n'est donc pas étonnant que le régime législatif de la province autorise les comités et les conseils municipaux de concevoir un mode de recrutement qui permettrait une période probatoire leur donnant l'occasion de déterminer si un candidat convient à la nomination et s'il obtiendra le poste envisagé par la *Loi*. Le législateur sait sans doute que la common law reconnaît depuis longtemps le concept du stage probatoire, au titre duquel un employeur [TRADUCTION] « a le droit contractuel implicite de congédier un employé en stage probatoire sans préavis et sans motiver sa décision, à condition d'agir de bonne foi en évaluant l'aptitude de l'employé en stage probatoire à occuper le poste permanent » : *Jadot c. Concert Industries Ltd.*, [1997] B.C.J. No. 2403 (C.A.) (QL), au par. 29. Voir également *Les Métallurgistes Unis d'Amérique, section locale 5385 c. Mines et Exploration Noranda Inc., Brunswick Mining Division*, 2003 NBCA 27, 258 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 324, au par. 11. Dans son libellé actuel, la *Loi* permet ce processus d'embauche d'agents de police avant leur nomination officielle.

[28] À mon sens, la *Loi* dit ce qu'elle veut dire, et veut dire ce qu'elle dit : seul un agent de police nommé conformément à la *Loi* peut bénéficier de la protection conférée par la *Loi*. C'est au législateur de trancher la question de savoir si cela devrait être différent.

#### IV. Conclusion et dispositif

[29] Au vu de ce qui précède, si le juge avait appliqué la norme de la décision raisonnable à la présente affaire, il aurait conclu que l'interprétation implicitement donnée à la *Loi* par la chef de police n'était pas déraisonnable. Même si la norme de la décision correcte était applicable, le juge aurait tout de même commis une erreur étant donné que la conclusion correcte, tirée par suite de l'application des principes directeurs de l'interprétation législative, veut que la protection conférée par la partie I.1 de la *Loi* ne s'applique pas aux personnes qui ne sont pas visées par la définition du terme « agent de police ».

[30] Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'infirmier la décision du juge saisi de la requête et de rejeter la requête en révision judiciaire. Pour conclure, j'accorderais à la ville de Grand-Sault des dépens de 3 500 \$ en première instance et de 2 500 \$ en appel.

RICHARD, C.J.N.B.

I. Introduction

[1] “In 2005, the Legislature made a conscious decision to ensure that all dismissal and demotion decisions for cause [of a police officer], whether the decisions are for unsatisfactory work performance or for code misconduct, would be dealt with under the *Police Act* [S.N.B. 1977 c. P-9.2] and not in a judicial or other administrative forum”: *McLean v. City of Miramichi*, 2011 NBCA 80, 377 N.B.R. (2d) 245, per Robertson J.A. at para. 34. The Legislature’s decision was embodied in Part I.1 of the *Police Act*, and in particular s. 17.91(1), which specifically provides that “[n]otwithstanding any other remedial measure that may be imposed, a police officer shall not be dismissed or demoted for unsatisfactory work performance except in accordance with the provisions of this Part” (emphasis added). Part I.1 goes on to provide an arbitration scheme pursuant to which recommendations of dismissal or demotion for unsatisfactory work performances are assessed and determined.

[2] When Part I.1 was added to the *Police Act* in 2005, the Legislature did not amend the statutory definition of the term “police officer.” In s. 1, it is defined as follows:

“police officer” means a police officer appointed pursuant to section 10, 11 or 17.3 and an auxiliary police officer, but does not include a member of the Royal Canadian Mounted Police or an auxiliary police constable[.]	« agent de police » désigne un agent de police nommé conformément à l’article 10, 11 ou 17.3 et un agent de police auxiliaire mais ne comprend pas un membre de la Gendarmerie royale du Canada ou un constable auxiliaire[.]
--	---

[3] Sections 10, 11 and 17.3 refer respectively to the following bodies: (1) a municipal board of police commissioners; (2) where there is no board, a municipal council; or (3) a joint board if one has been established for a region. For our purposes, only s. 11 is applicable. In addition, the term “auxiliary police officer” is inapplicable.

[4] The sole question in this appeal is whether a person hired as a police officer for a probationary period, and who has not been appointed pursuant to s. 10, 11 or 17.3 of the *Act*, is afforded Part I.1 protection against dismissal. For the reasons set out below, I am of the view the answer is most certainly “no.”

## II. Factual Background

[5] The relationship between the Town of Grand Falls and police officers is governed by a collective agreement which provides that new employees are to be “on probation for a period of [one] year or 2080 hours of work from the date of hiring.”

[6] In hiring new police officers, the Town of Grand Falls adopted the following procedure:

- a. When a position opens, the Town advertises for a probationary officer;
- b. The Chief of Police and the Town’s Police Committee assess the candidates;
- c. If a candidate is successful, the Town is informed of the probationary hiring;
- d. Upon expiration of one year or after 2080 hours of work, the Chief of Police and the Police Committee assess the probationary employee’s performance and decide whether or not to recommend to the Council the person’s appointment as a full-time Police Officer;
- e. If a recommendation is made, the Council by resolution appoints the probationary employee as a police officer.

[7] On September 25, 2018, the Chief of Police of the Town of Grand Falls informed the Municipal Council that Karine Caron would be hired as a part-time probationary officer beginning on October 1.

[8] Ms. Caron’s employment was terminated prior to the completion of her probationary period. The Chief of Police evaluated Ms. Caron throughout her tenure as a probationary employee and, after eight months, determined she did not possess the qualities

required to continue in her role. Ms. Caron was given a letter of termination. Thus, while Ms. Caron had been performing the functions of a police officer, she was never “appointed” pursuant to s. 11 of the *Act*, which is the only applicable section since the Town had not established a board of police commissioners (s. 10) nor was there a joint board (s. 17.3).

[9] Ms. Caron challenged her dismissal by way of judicial review. She asked for the decision terminating her employment to be “quashed for non compliance with the mandatory provisions governing termination of police officers set out in the *Police Act*.” She was successful. On March 30, 2020, a judge of the Court of Queen’s Bench concluded Ms. Caron benefited from the arbitration provisions contained in Part I.1 of the *Act*. Since Part I.1 not been followed, her termination was set aside and she was ordered to be reinstated as a police officer, together with all benefits of employment retroactive to the date of her termination. A judge of this Court later stayed execution of that decision pending the determination of the Town’s appeal: *Caron v. Grand Falls (Town)*, [2020] N.B.J. No. 127 (QL).

[10] Although several grounds are put forth in the Notice of Appeal, the Town has not challenged whether judicial review was even available in the circumstances of this case. As the appeal is framed, it only raises a single question of law: does Part I.1 of the *Police Act*, requiring arbitration before termination on account of unsatisfactory work performance, apply to an individual who is not a police officer as defined in that statute? Because of the importance of that particular issue, I will address only that question and leave aside the question whether judicial review was available in light of the grievance process provided for in the collective agreement.

### III. Analysis and Decision

[11] When a party appeals the disposition of an application for judicial review, this Court must determine whether the application judge identified the appropriate standard of review and applied it correctly. The latter step requires us to “step into the shoes of the judge and focus our analysis on the administrative decision”: *Canadian Union of Public*

*Employees, Local 3515 v. Dieppe (City)*, 2019 NBCA 11, [2019] N.B.J. No. 21 (QL), at para. 5. See also: *Regional Health Authority A v. Dr. Khider*, 2019 NBCA 5, [2018] N.B.J. No. 338 (QL); *O’Connell, as the Registrar of Motor Vehicles for the Province of New Brunswick v. Maxwell*, 2016 NBCA 37, 451 N.B.R. (2d) 283, at para. 21, and the cases cited therein.

[12] For the purposes of the present case, I will assume the administrative decision in question was that implied by the actions of the Chief of Police. In terminating Ms. Caron’s employment as she did, the Chief must necessarily have determined the provisions of Part I.1 of the *Police Act* did not apply to Ms. Caron. Assuming, without deciding, that this was an administrative decision open to judicial review, the standard of review would be determined by applying the recent Supreme Court decision in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] S.C.J. No. 65 (QL).

[13] *Vavilov* recognizes a presumption that the standard of review of administrative decision-making is reasonableness, even on questions of law, unless the decision being reviewed falls into a categorical exception (legislated standards of review, statutory appeals, constitutional questions, conflicting jurisdictions, questions of central importance). None of the exceptions apply here, so the standard of review the application judge should have applied was reasonableness.

[14] With respect, the application judge erred in applying the correctness standard and then erroneously answered the question that arose in the judicial review. He effectively determined the Chief of Police did not have the power to terminate Ms. Caron’s employment as a probationary officer because her dismissal had to follow the procedure set out in Part I.1 of the *Act*.

[15] Ms. Caron raises several arguments in support of her position that Part I.1 of the *Act* applies in her situation. She argues: (1) the fact her position was called “probationary” cannot be determinative of her status; (2) the definition of “police officer”



in the *Act* is not exhaustive; (3) s. 11 applies to probationary employees on the basis of legislative history; (4) the purpose of s. 17.91(1) is to protect police officers from arbitrary dismissal, a protection that is equally needed for probationary officers; and (5) the imposition of a probationary period on new police hires is an attempt to circumvent and contract out of Part I.1 of the *Act*.

[16] In my view, none of these arguments are of any assistance in the present case because of the clear language of the *Police Act*.

[17] Legislative sovereignty allows a legislature to dictate the meaning of any term for the purpose of interpreting certain legislation. In Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6<sup>th</sup> ed. (Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2014), the author notes, at 4.32, that the purpose of statutory definitions “is limited to indicating the intended meaning or range of meanings attaching to a word or expression in a particular legislative context.” See also *Fraser v. Haines*, 2008 NBCA 59, 334 N.B.R. (2d) 182, per Larlee J.A. at paras. 18-19.

[18] The present case is concerned with the definition of “police officer,” which in the *Act* “means a police officer appointed pursuant to s. 10, 11 or 17.3 and an auxiliary police officer, but does not include a member of the Royal Canadian Mounted Police or an auxiliary police constable.”

[19] Generally, when a definition is introduced by the verb “means,” it is considered to be exhaustive, in that it declares the complete meaning of the defined term. This is in contrast to “non-exhaustive definitions,” usually obvious by the use of the word “includes” and which “purport to displace the meaning that the defined term would have in ordinary usage”: see *Sullivan* at 4.34 to 4.38.

[20] A peculiar situation arises, however, when, as here, the statutory definition uses the verb “means” but also incorporates in the definition the very term being defined. *Sullivan* explains that such definitions, “although they appear to be exhaustive, are more

appropriately classified as non-exhaustive because they rely on rather than displace the ordinary (or technical) meaning of the term” (para. 4.35). In such a case, the term is given its ordinary meaning but is “then read down in accordance with the qualifiers set out in the definition” (para. 4.35).

[21] Applying these principles to the present case, because the definition uses the very term it is defining, one must first look to the ordinary meaning of the term “police officer.” In common understanding, that term is understood to be a member of a police force or one who is employed to exercise the functions normally associated with policing. If the analysis were limited to this, Ms. Caron certainly would fall within the definition. However, as *Sullivan* points out, we must now apply the qualifiers set out in the definition and read down the term’s ordinary meaning. In this case, the qualifier relates to appointment. Not all members of a police force, or not all who are employed to exercise the functions normally associated with policing, are the subject of the *Police Act* when the term “police officer” is used in the statute. Instead, such provisions of the *Act* only apply to those who are appointed pursuant to s. 10, 11 or 17.3 (as well as to an auxiliary police officer, a position that is not applicable in this case). There is no ambiguity.

[22] In *Mattabi Mines Ltd. v. Ontario (Minister of Revenue)*, [1988] 2 S.C.R. 175, [1988] S.C.J. No. 72 (QL), the Supreme Court considered a case involving the definitions of “net loss” and “income” in *The Corporations Tax Act, 1972*, S.O. 1972, c. 143. It was argued that “a reading of the whole statute according to its plain meaning can defeat a narrow, technical interpretation of a particular provision” (para. 23). In other words, it was argued that a definition should be interpreted according to the object and spirit of the legislation. To this, Wilson J., for the Court, replied:

[...] Interpretation according to the “object and spirit” of the legislation cannot, in my view, overcome a clear statutory definition. This is not a case in which the Court has a choice of the interpretations it may put upon the language used by the legislature. The legislature has specifically addressed the subject. [...] [para. 23]

[23] The same principle applies in the present case. The modern principle of statutory interpretation is that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, [1998] S.C.J. No. 2 (QL), at para. 21. However, the Legislature’s intention is not discerned by guessing how the Legislature would decide the case at bar, but by reading the legislation itself. The words of the legislation are the only tool the Legislature has for communicating its intention, and, in the present case, the language is clear.

[24] In my view, it is clear from the words of the *Act* itself that the intention of the Legislature was to provide Part I.1 protection only to those “police officers” the Legislature defined in the *Act* – that is those appointed under the designated sections, as noted.

[25] Invoking legislative history, Ms. Caron argues the intent of the 2005 amendments was to require that probationary police officers be appointed under s. 11. The previous s. 25 of the *Act*, which provided protection similar to that given in the current s. 17.91, carved out an exception for a “member of a police force who has not successfully completed the probationary period...” As the argument goes, the repeal of that provision means that now all who exercise the functions of a police officer must be appointed by a board, council or a regional board, as the case may be.

[26] This argument cannot withstand close scrutiny. Section 25, as it then read, applied to *members of a police force*; while, as noted above, the current legislation applies to *police officers*. One cannot say that the removal of the exception indicates probationary police officers were intended to be protected when the term “member of a police force” was also removed when enacting s. 17.91. It may be that the Legislature expected probationary police officers to be appointed under the *Act*, but that is only speculation and it cannot change the *Act’s* meaning. In any event, this would not help Ms. Caron. That the Legislature possibly expected people in her position to be appointed cannot change the fact that she was not actually appointed.

[27] It is not difficult to conceive why the Legislature would have wanted to limit the scope of Part I.1 to only those officers who had been appointed under s. 10, 11 or 17.3. Police officers have an important role in our society, and they are given significant powers. It is therefore not surprising the Province's legislative scheme would allow boards and municipal councils to design a hiring approach that would allow a period of probation to determine whether a candidate is suitable for appointment and given the tenure contemplated in the *Act*. The Legislature would know that the common law has long recognized the concept of probationary employment, pursuant to which an employer "has the implied contractual right to dismiss a probationary employee without notice and without giving reasons provided the employer acts in good faith in the assessment of a probationary employee's suitability for the permanent position": *Jadot v. Concert Industries Ltd.*, [1997] B.C.J. No. 2403 (C.A.) (QL), at para. 29. See also *United Steelworkers of America, Local 5385 v. Noranda Mining and Exploration Inc., Brunswick Mining Division*, 2003 NBCA 27, 258 N.B.R. (2d) 324, at para. 11. As currently worded, the *Act* enables this process for the hiring of police officers before their formal appointment.

[28] In my view, the *Act* says what it means, and it means exactly what it says: only a police officer appointed under the *Act* gets the protection of the *Act*. Whether that should be changed is a question for the Legislature.

#### IV. Conclusion and Disposition

[29] In light of the above, had the judge applied the reasonableness standard to the present case, he would have held that the interpretation implicitly given to the *Act* by the Chief of Police was not unreasonable. Even if the correctness standard were applicable, the judge would have erred, because the correct conclusion, on application of the governing principles of statutory interpretation, is that the protection offered by Part I.1 of the *Act* does not apply to those who do not fall within the statutory definition of "police officer."

[30] For these reasons, I would allow the appeal, set aside the decision of the application judge, and dismiss the application for judicial review. I would conclude by awarding the Town costs of \$3,500 in the court below and \$2,500 on appeal.