



28-16-CA

THE PROVINCE OF NEW BRUNSWICK, as
represented by the DEPARTMENT OF SOCIAL
DEVELOPMENT

APPELLANT

- and -

CHRISTOPHER WALLACE and PAULETTE
WALLACE

RESPONDENTS

The Province of New Brunswick (Department of
Social Development) v. Wallace et al., 2016
NBCA 66

CORAM:

The Honourable Justice Richard
The Honourable Justice Green
The Honourable Justice French

Appeal from a decision and order of the Court of
Queen's Bench:
April 22, 2016 (decision)
April 27, 2016 (order)

History of case:

Decision under appeal:
Unreported

Preliminary or incidental proceedings:

Court of Appeal:
[2016] N.B.J. No. 93

Appeal heard:
September 27, 2016

Judgment rendered:
November 10, 2016

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK,
représentée par le MINISTÈRE DU
DÉVELOPPEMENT SOCIAL

APPELANTE

- et -

CHRISTOPHER WALLACE et PAULETTE
WALLACE

INTIMÉS

Province du Nouveau-Brunswick (ministère du
Développement social) c. Wallace et autre, 2016
NBCA 66

CORAM :

l'honorable juge Richard
l'honorable juge Green
l'honorable juge French

Appel d'une décision et d'une ordonnance de la
Cour du Banc de la Reine :
le 22 avril 2016 (décision)
le 27 avril 2016 (ordonnance)

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
inédite

Procédures préliminaires ou accessoires :

Cour d'appel :
[2016] A.N.-B. n° 93

Appel entendu :
le 27 septembre 2016

Jugement rendu :
le 10 novembre 2016

Counsel at hearing:

For the appellant:

Maya A. Hamou and Isabel-Renée Lavoie Daigle

For the respondents:

Lucie LaBoissonnière

THE COURT

The appeal is allowed, and the order issued in the Court of Queen's Bench is set aside. Since costs were not sought, none are ordered.

Avocats à l'audience :

Pour l'appelante :

Maya A. Hamou et Isabel-Renée Lavoie Daigle

Pour les intimés :

Lucie LaBoissonnière

LA COUR

L'appel est accueilli et l'ordonnance rendue à la Cour du Banc de la Reine annulée. Aucuns dépens ne sont adjugés, aucuns n'ayant été sollicités.

The following is the judgment delivered by

THE COURT

[1] By notice of preliminary motion, Christopher Wallace and Paulette Wallace (collectively “the Wallaces”) sought the production of a complete unredacted copy of the entire file from the Department of Social Development relating to a particular investigation, including a list of all decision-makers who participated in a certain decision, and a copy of the exact record that was before the decision-maker(s). The decision in question, made pursuant to s. 27 of the *Family Services Act*, S.N.B. 1980, c. F-2.2, terminated the operations of community placement resources the Wallaces operated. The Wallaces also sought a “provisional” extension of time to file an application for judicial review of the Minister’s decision to terminate the operations of that resource until 30 days following their receipt of the requested documents.

[2] A judge of the Court of Queen’s Bench heard the motion on April 22, 2016. He rendered a decision from the bench. Five days later, the judge issued an order requiring the Province to deliver, within 14 days from April 22, the following:

A complete unredacted copy of the entire file from the Department of Social Development, including notes, summaries, printout of all documents in electronic format such as emails and word documents, and photographs relating to an investigation that was commenced on or about April 1, 2015 relating to the Applicants in this matter.

[3] The motion judge also extended the time for the Wallaces to file an application for judicial review to 45 days following their receipt of the documentation. He concluded his order by requiring the Province to pay the Wallaces costs of \$1,000.

[4] The Province applied for leave to appeal the judge’s order and for a stay of its execution pending the determination of the appeal. On May 3, 2016, a judge of this Court granted leave and ordered a stay.

[5] The Province appealed all aspects of the motion judge's order. However, since then, the Wallaces have filed an application for judicial review. They did so within the time prescribed in Rule 69 for an application of that type. As a result, the Province has abandoned its challenge to the portion of the judge's order extending the time for filing.

[6] The Province contends the motion judge erred in ordering production of documentation: (1) in the absence of an originating process engaging the regime of Rule 69; and (2) because his order violates s. 27(3) of the *Family Services Act*. That section reads as follows:

27(3) Any statement, declaration or evidence made or given by a person at the request of the Minister pursuant to subsection (1) is confidential and for the information of the Minister only, and except for use in a court proceeding no such statement, declaration or evidence may be inspected by any person without the written authorization of the Minister.

27(3) Tout exposé, toute déclaration ou preuve qu'une personne présente à la demande du Ministre conformément au paragraphe (1) sont confidentiels et réservés à l'information du Ministre et, sauf utilisation lors d'une procédure judiciaire, ils ne peuvent être examinés sans l'autorisation écrite du Ministre.

[7] In our view, this provision is a complete answer to this appeal. A Notice of Preliminary Motion is not a "proceeding" within the meaning of the *Family Services Act*; nor, for that matter, is it a proceeding for the purposes of the *Rules of Court*. Rule 1.04 makes that abundantly clear: "preliminary motion means a motion made before a proceeding is commenced". Moreover, the documents sought were not for use in the preliminary motion.

[8] In giving reasons for his decision, the motion judge did not address s. 27(3) of the *Family Services Act*, although it was squarely raised before him. He decided to make an order under authority of the proportionality rule found in Rule 1.02.1: "In applying these rules, the court shall make orders and give directions that are proportionate to what is at stake in the proceeding and the importance and complexity of the issues".

[9] With respect, Rule 1.02.1 cannot displace the statutory prohibition contained in s. 27(3) of the *Family Services Act*. The judge should have concluded he had no power to order the disclosure of the documentation that was sought unless and until a court proceeding – in this case an application for judicial review under Rule 69 – was commenced. Once Rule 69 was triggered, the court would then have the power to “order that the person having custody or control of the record of the proceeding below or of any proceeding material to the review, produce at or before the hearing [...] the whole or any part of the record of that proceeding, [...] the whole or any part of the evidence in that proceeding”, or certified copies of those items: Rule 69.10.

[10] Since we are of the view the judge erred in not applying s. 27(3) of the *Family Services Act*, and in not dismissing the Wallaces’ preliminary motion on that basis, it need not be determined whether the judge also erred in other respects. Since an application for judicial review has now been filed, the disclosure of documents will be governed by Rule 69.10.

[11] For these reasons, we allow the appeal and set aside the judge’s order in its entirety. Since no costs were requested, none are ordered.

LA COUR

[1] Christopher Wallace et Paulette Wallace (collectivement « les Wallace ») ont sollicité, par voie d’avis de motion préliminaire, la production d’une copie intégrale non caviardée du dossier complet du ministère du Développement social se rapportant à une enquête particulière, y compris une liste de tous les décideurs ayant participé à la prise d’une certaine décision, et une copie du dossier exact dont le ou les décideurs étaient saisis. La décision en question, rendue en vertu de l’article 27 de la *Loi sur les services à la famille*, L.N.-B. 1980, ch. F-2.2, a mis fin au fonctionnement du centre de placement communautaire exploité par les Wallace. Les Wallace ont également sollicité une prolongation « provisoire » du délai pour l’introduction d’une requête en révision de la décision du Ministère de mettre fin au fonctionnement de ce centre jusqu’à 30 jours après la réception des documents sollicités.

[2] Un juge de la Cour du Banc de la Reine a entendu la motion le 22 avril 2016. Il a rendu sa décision séance tenante. Cinq jours plus tard, le juge a rendu une ordonnance enjoignant à la Province de délivrer ce qui suit dans les 14 jours suivant le 22 avril :

[TRADUCTION]

Une copie intégrale non caviardée du dossier complet du ministère du Développement social, y compris les notes, résumés, copies papier de tous les documents sous format électronique tels que les courriels et documents Word, et photos se rapportant à l’enquête qui a été entamée le 1^{er} avril 2015 ou vers cette date en ce qui concerne les [auteurs de la motion] dans la présente affaire.

[3] Le juge saisi de la motion a aussi prolongé le délai dont jouissaient les Wallace pour déposer une requête en révision judiciaire à 45 jours après la réception par eux de la documentation. Il a terminé son ordonnance en enjoignant à la Province de payer aux Wallace des dépens de 1 000 \$.

[4] La Province a demandé l'autorisation d'interjeter appel de l'ordonnance du juge et la suspension de l'exécution de cette ordonnance jusqu'à ce que soit tranché l'appel. Le 3 mai 2016, un juge de notre Cour a accordé l'autorisation et a ordonné la suspension sollicitées.

[5] La Province a interjeté appel de tous les éléments de la décision du juge saisi de la motion. Cependant, les Wallace ont depuis déposé une requête en révision. Ils ont déposé leur requête dans le délai prescrit à la règle 69 pour les requêtes de cette nature. Par conséquent, la Province a abandonné sa contestation de la partie de l'ordonnance du juge accordant la prolongation du délai de dépôt.

[6] La Province prétend que le juge saisi de la motion a commis une erreur en ordonnant la production de la documentation (1) en l'absence d'acte introductif d'instance faisant intervenir le régime prévu à la règle 69; et (2) parce que son ordonnance viole le par. 27(3) de la *Loi sur les services à la famille*. Ce paragraphe est ainsi libellé :

27(3) Any statement, declaration or evidence made or given by a person at the request of the Minister pursuant to subsection (1) is confidential and for the information of the Minister only, and except for use in a court proceeding no such statement, declaration or evidence may be inspected by any person without the written authorization of the Minister.

27(3) Tout exposé, toute déclaration ou preuve qu'une personne présente à la demande du Ministre conformément au paragraphe (1) sont confidentiels et réservés à l'information du Ministre et, sauf utilisation lors d'une procédure judiciaire, ils ne peuvent être examinés sans l'autorisation écrite du Ministre.

[7] À notre sens, cette disposition fournit une réponse complète au présent appel. Un avis de motion préliminaire ne constitue pas une « procédure » au sens de la *Loi sur les services à la famille*, ni, d'ailleurs, ne constitue-t-il une instance au sens des *Règles de procédure*. La règle 1.04 le précise bien : « *motion préliminaire* s'entend d'une motion présentée avant l'introduction de l'instance ». En outre, les documents sollicités ne devaient pas être utilisés dans le cadre de la motion préliminaire.

[8] Dans ses motifs de décision, le juge saisi de la motion n'a pas mentionné le par. 27(3) de la *Loi sur les services à la famille*, bien que cette disposition ait été directement soulevée devant lui. Il a décidé de rendre une ordonnance en vertu de la règle de la proportionnalité énoncée à la règle 1.02.1 : « Lorsqu'elle applique les présentes règles, la cour rend des ordonnances et donne des directives qui sont proportionnées aux enjeux de l'instance ainsi qu'à l'importance et à la complexité des questions en litige ».

[9] En toute déférence, la règle 1.02.1 ne peut supplanter l'interdiction prévue au par. 27(3) de la *Loi sur les services à la famille*. Le juge aurait dû conclure qu'il n'avait pas le pouvoir d'ordonner la divulgation de la documentation qui était sollicitée avant que ne soit intentée une action en justice – en l'espèce une requête en révision judiciaire sous le régime de la règle 69. Une fois la règle 69 applicable, le tribunal aurait alors le pouvoir d'« ordonner à la personne ayant en sa possession ou sous son contrôle le dossier de première instance ou de toute autre instance pertinente au recours en révision, de produire à l'audience ou avant celle-ci[,] la totalité ou une partie du dossier de cette instance, [...] la totalité ou une partie de la preuve présentée dans cette instance » ou des copies certifiées conformes de ces articles : règle 69.10.

[10] Puisque nous sommes d'avis que le juge a commis une erreur en omettant d'appliquer le par. 27(3) de la *Loi sur les services à la famille* et en ne rejetant pas la motion préliminaire des Wallace sur ce fondement, il n'est pas nécessaire de déterminer s'il a également commis d'autres erreurs. Une requête en révision judiciaire ayant maintenant été déposée, la divulgation des documents sera régie par la règle 69.10.

[11] Pour ces motifs, nous accueillons l'appel et annulons l'ordonnance du juge dans sa totalité. Aucuns dépens ne sont adjugés, aucuns n'ayant été sollicités.