

COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

89/07/CA

THE MINISTER OF FAMILY
AND COMMUNITY SERVICES

(Applicant) APPELLANT

- and -

S.B.

(Respondent) RESPONDENT

The Minister of Family and Community Services
v. S.B., 2008 NBCA 16

CORAM:

The Honourable Justice Robertson
The Honourable Justice Richard
The Honourable Justice Bell

Appeal from a decision
of the Court of Queen's Bench:
June 1, 2007

History of case:

Decision under appeal:
Unreported

Preliminary or incidental proceedings:

Court of Appeal of New Brunswick
2006 NBCA 41; affirming 2005 NBQB 350
2006 N.B.J. No. 79

Court of Queen's Bench of New Brunswick
2005 NBQB 350
2003 NBQB 393
2002 NBQB 320

Appeal heard:
February 12, 2008

Judgment rendered:
February 19, 2008

MINISTRE DES SERVICES FAMILIAUX ET
COMMUNAUTAIRES

(Requérant) APPELANT

- et -

S.B.

(Intimée) INTIMÉE

Ministre des Services familiaux et communautaires
c. S.B., 2008 NBCA 16

CORAM :

L'honorable juge Robertson
L'honorable juge Richard
L'honorable juge Bell

Appel d'une décision
de la Cour du Banc de la Reine :
Le 1^{er} juin 2007

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
Inédite

Procédures préliminaires ou accessoires :

Cour d'appel du Nouveau-Brunswick
2006 NBCA 41, confirmant 2005 NBBR 350,
2006 A.N.-B. n^o 79

Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick
2005 NBBR 350
2003 NBBR 393
2002 NBBR 320

Appel entendu :
Le 12 février 2008

Jugement rendu :
Le 19 février 2008

Reasons for judgment:
The Honourable Justice Robertson

Motifs de jugement :
L'honorable juge Robertson

Concurred in by:
The Honourable Justice Richard
The Honourable Justice Bell

Souscrivent aux motifs :
L'honorable juge Richard
L'honorable juge Bell

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

For the appellant:
Jill M. Knee

Pour l'appellant :
Jill M. Knee

For the respondent:
Richard J. Albert

Pour l'intimée :
Richard J. Albert

THE COURT

LA COUR

The appeal is allowed, the two orders granted below are set aside and the matter is remitted to the application judge for a determination in accordance with the reasons for judgment.

L'appel est accueilli, les deux ordonnances rendues par le tribunal d'instance inférieure sont annulées et l'affaire est renvoyée au juge saisi de la requête afin qu'il rende une décision conformément aux présents motifs.

The judgment of the Court was delivered by

ROBERTSON J.A.

[1] Subsection 55(2) of the *Family Services Act*, S.N.B. 1980, c. F-2.2, states that the court may extend a custody order to a maximum of twenty-four consecutive months. In the present case, that limit had been exceeded by the time the Minister's application for permanent guardianship, made under s. 56, came on for hearing. Nonetheless, the application judge extended the underlying custody order for a further six months while also granting a supervisory order covering the same period. The appellant Minister contends that the application judge erred in his interpretation of s. 55(2) and that he lacked the jurisdiction to extend the period of custody beyond the twenty-four months set out in that section and to issue concurrent custody and supervisory orders. The Minister contends that the application judge was restricted to ruling on the Minister's application for permanent guardianship. Had that application been rejected, it follows that the respondent mother would have been entitled to custody of her child, subject to the possibility of the court issuing a supervisory order in favour of the Minister. In my respectful view, the application judge erred in his interpretation of the *Act* and in failing to rule properly on the guardianship application. Thus, the appeal must be allowed and the guardianship matter remitted to the Court of Queen's Bench for a determination in accordance with these reasons.

[2] My analysis begins with a summary of the essential facts. On January 20, 2005, the Minister obtained a supervisory order with respect to the child, who was born in January of 2002. That order issued under s. 54(1) of the *Act*. Section 54(3) stipulates that custody and guardianship of the child remains with the parent but the Minister retains access to the home to ensure the conditions of the order are followed. On April 29, 2005, the child was taken into protective care. On May 6, 2005, the Minister was granted a custody order under s. 55(1) of the *Act* for an initial period of six months. The custody order was extended by three months on November 3, 2005 by consent. On January 31, 2006, the Minister applied under s. 56 for a permanent guardianship order.

Notwithstanding ss. 52(2) and 53(3) of the *Act*, which impose short time limits for such applications, the matter was not heard until May 22, 2007, sixteen months later. I shall come back to this point later on in these reasons. On June 1, 2007, the application judge issued an oral decision rejecting the Minister's application for permanent guardianship and instead deciding that it was appropriate to issue a supervisory-custody order. By that date, the child had been in the custody of the Minister for over twenty-four consecutive months. When it came to entering formal judgment, the parties requested that the application judge separate the supervisory order from the custody order. Pursuant to that request, the application judge issued an order granting custody of the child to the Minister for six months. The application judge also issued a six-month supervisory order, which included the conditions that the mother undertake various parenting programs and continue to attend addiction counseling programs. Both orders are dated October 1, 2007, but are effective as of June 1, 2007. The Minister filed his Notice of Appeal on June 27, 2007.

[3] The principal issue raised on this appeal is whether the application judge erred in his interpretation of s. 55(2) of the *Act*. The Minister's position is straightforward. An application judge does not have the authority or jurisdiction to extend a custody order beyond the twenty-four months set out in that section. To retain custody after that period, the Minister must apply for permanent guardianship of the child, since otherwise custody reverts to the parent(s) upon expiration of the custody order, subject to the possibility of a supervisory order issuing in favour of the Minister. In the present matter, the application judge rejected that interpretation for two reasons. First, s. 55(2) could have been drafted so as to expressly provide that "a child shall not remain in custody for more than 24 months", but it was not; the Legislature merely limited the court's power to *extend* an order, without specifically referring to all the other methods by which a child might be in custody. Second, the focus of the *Act* is the best interests of the child and it is in the best interests of children that the court be vested with the right to extend custody orders beyond the twenty-four months prescribed in s. 55(2). In my respectful view, both premises are fundamentally flawed. This leaves only the interpretative argument advanced by counsel for the respondent mother. She argues that

the Minister's interpretation of s. 55(2) leads to a series of absurd results. I respectfully disagree.

[4] There is no dispute over the identification of the proper canons of statutory interpretation to be applied in this case. In conformity with the jurisprudence of the Supreme Court, this Court has consistently held that legislation must be read contextually in accordance with Elmer Driedger's classic statement in his text entitled *Construction of Statutes*, 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1983). At p. 87, he states that the words of the Act being interpreted "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." The jurisprudence is fully canvassed in this Court's most recent decision on the subject of interpretation generally: *Robichaud et al. v. Pharmacie Acadienne de Bereresford Ltée et al.*, [2008] NBCA 12, per Drapeau C.J.

[5] My interpretative analysis shall begin with the wording of s. 55(2) of the Act. It expressly states that "[t]he court may extend [a custody order] ... for additional periods of up to six months each, up to a maximum of twenty-four consecutive months including the period of the initial order and any period during which the child was in [the Minister's] care under a custody agreement" [emphasis added by Robertson, J.A.]. In my view, s. 55(2) admits of no ambiguity. The wording is clear. Having identified the "ordinary sense" of this section, it is still incumbent on this Court to pursue a contextual analysis by examining those provisions of the Act that might reasonably impact on the interpretation of s. 55(2). I should point out, however, that this approach is inconsistent with the application of what textbook writers refer to as the "plain meaning rule". According to that rule, if it is determined that the meaning of a word or group of words is clear, the interpretative analysis must end. Thus, resort to context, purpose and result is had only if the meaning is in doubt. Although the Supreme Court has on occasion reverted to the rhetorical use of the plain meaning rule, invariably that Court persists with the contextual and purposive analysis, in order to confirm the ordinary meaning of the word or phrase in question: *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385, [1992] S.C.J. No. 13 (QL), at 399 - 400 (S.C.R.). Although courts continue

to raise the plain meaning rule of interpretation, it is fundamentally flawed. While a provision may on its face appear clear or unambiguous, an ambiguity may arise because of a related provision, as illustrated in *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. L.(M.)*, [1998] 2 S.C.R. 534, [1998] S.C.J. No. 52 (QL). In that case, the Supreme Court considered whether an application judge had the jurisdiction to grant an access order in conjunction with an order for permanent guardianship under s. 56(1) of our *Family Services Act*. Section 56 speaks only of the Minister's right to exercise a discretion that would allow a "former" parent access to a child; there is no express power authorizing the court to order that the Minister provide access. Nonetheless, having regard to the legislative scheme and, in particular, to ss. 60(2) and 85(2), the Supreme Court concluded that the Legislature intended that the court would possess the jurisdiction to grant an access order in conjunction with the order for permanent guardianship in exceptional circumstances. In short, the Supreme Court implicitly displaced the "plain meaning rule" and applied the "ordinary meaning rule", by which the ordinary meaning prevails in the absence of a reason to reject it. But for the contextual analysis, the Supreme Court would likely have held that the court lacked the required jurisdiction to grant an access order when disposing of an application for permanent guardianship. One final point with respect to this interpretative issue: this is not to be perceived as an invitation to litigants and their counsel to seek out ambiguity where none exists. Most legislative schemes are drafted in a coherent manner. A contextual analysis will invariably confirm this fact. See generally Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (Toronto: Irwin Law, 1997), c. 3.

[6] On its face, the ordinary meaning of s. 55(2) of the *Act* is clear: a court is not permitted to extend a custody order beyond the twenty-four month limitation period prescribed in that section. It remains to be seen whether that meaning is consistent with the legislative scheme generally. In that regard, the contextual analysis leads to the consideration of other pertinent provisions, reproduced in Appendix A to these reasons, which fall under Part IV of the *Act*, "Children in Care".

[7] Under the *Act*, the Minister may enter into consensual arrangements with a parent with respect to the custody or guardianship of a child (see ss. 44 and 45). In the absence of an agreement, the Minister may seek a court order, such as a “supervisory order” under s. 54(1). That order enables the Minister to supervise the daily affairs of the child and the child’s family, although guardianship and custody of the child remains with the parent, pursuant to s. 54(3). For this reason, a supervisory order is the least intrusive of the court orders available under the *Act*. It remains in force for a maximum of six months, but may be extended for further periods of up to six months each. It is important to recognize that s. 54 contains no reference to a maximum number of consecutive months during which a child may be subject to a supervisory order. Hence, it is theoretically possible that the Minister could exercise a supervisory role until the child reaches the age of majority. Section 54(2.1) is also relevant. It states that if, before the supervisory order expires, the Minister applies under s. 60(2) to have it extended, but the court does not dispose of the application before the order’s expiry date, then the order remains in effect until such time as the application for the extension is dealt with.

[8] Under s. 55(1) of the *Act*, the Minister may apply for a “custody order”, which has the legal effect of transferring the physical custody, care and control of the child to the Minister for a period of up to six months. Pursuant to s. 55(2) the court may extend a custody order for additional periods of up to six months each, up to a maximum of twenty-four consecutive months including the period of the initial order and any period in which the child was in custody under a custody agreement. As in s. 54, we find a provision that deals with applications for extensions under s. 60(2) when a court order is about to expire. Pursuant to s. 55(2.1), the existing custody order remains in effect pending the disposition of the application for its extension. Subsection 55(2.2) goes further and states that where the Minister applies for a “guardianship order” before the custody order expires, the custody order remains in effect until such time as the guardianship application is dealt with. In short, ss. 54(2.1), 55(2.1) and s. 55(2.2) have the same legislative objective: to ensure that a court order that is about to expire remains in effect while the court disposes of related applications.

[9] Section 56 of the *Act* provides for the issuance of a “guardianship order”. Such an order has the legal effect of transferring permanent guardianship of the child to the Minister, “including the custody, care and control of, and all parental rights and responsibilities with respect to, the child.” Pursuant to s. 56(3), the Minister retains discretion to “return” the child to the “former parent” on a periodic basis, and the application judge retains discretion to grant an access order pursuant to the Supreme Court’s decision in *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. M.L., supra*. Under s. 56(4), a guardianship order remains in effect until the child is adopted, marries, or reaches the age of majority, or until an order is issued under s. 60(6) (discussed below). Consideration must also be given to s. 61, which applies when at least six months have elapsed from the making or review of a guardianship order. At that time, either the child or the “former parent” of the child may apply to the court to vary or terminate the guardianship order. However, pursuant to s. 61(4), a court shall not hear such an application if the child has been placed for adoption. Note that under s. 85(2), the court may preserve the right of access, that was granted with the issuance of a guardianship order, at the time the adoption order issues: *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. M.L.*, at paras. 28 & 29.

[10] The other provision of the *Act* that must be examined is s. 60. This general provision deals with the court’s jurisdiction to review, vary or terminate an order made under Part IV of the *Act*. Under s. 60(2), the Minister is authorized to apply to the court to have an order made under sections 54 to 58 varied, extended or terminated or to have another order made in substitution for or in addition to an existing order. The remaining subsections deal with procedural matters relevant to such applications. In particular, s. 60(6) is pertinent to this appeal. It provides that the court may, if satisfied that it is in the best interests of the child, make any order “authorized by this Part as it considers appropriate.” The words in quotes make it clear that any variation of or extension to an order must be authorized under Part IV of the *Act*. In the present case, the application judge failed to acknowledge the relevance of s. 60(6) and consequently fell into error. The court’s authority with respect to custody orders under Part IV is not unlimited; s. 55(2) negates the right to extend a custody order beyond twenty-four months.

[11] Against this synoptic backdrop, it seems clear that the Legislature intended that custody orders endure for a maximum of twenty-four months. This is evident from a comparison of the drafting of s. 54 (supervisory orders) with that of s. 55 (custody orders). Section 54 makes no reference to any time limit with respect to which a supervisory order may remain in effect. The same cannot be said of s. 55. When the section is read contextually, it is clear that the Legislature made a deliberate choice that a custody order cannot be extended beyond the statutory time limit. The Minister is required to assess the best interests of the child and to decide whether to restore custody of the child to the parent or to apply for a permanent guardianship order. Admittedly, that order is a drastic one in that it terminates the parental rights and responsibilities of the parent. But the *Act* softens the impact by vesting the Minister with the discretion to “return the child” to the former parent on a periodic basis. In addition, the court has the discretion to grant an access order together with the order for permanent guardianship (ss. 60(2) and 85(2) of the *Act*). Moreover, the former parent and the child are vested with the right to apply to the court to have the guardianship order varied or terminated after six months. These statutory options reveal that the Legislature was cognizant of the legal impact that a guardianship order would have on a “former parent” and the child. Admittedly, in the present case, the Minister was proposing to place the child up for adoption and knowledge of this may well have influenced the application judge to favour an interpretation that would leave open the possibility of the respondent parent obtaining future custody of her child.

[12] Having undertaken a contextual analysis of s. 55(2), it remains to be determined whether the clear wording of the legislation is consistent with the purpose of the *Act*. No one questions that the ultimate legislative objective is to see that court orders are issued in the best interests of the child, as that term is defined in s. 1 of the *Act*. Of relevance to the interpretative issue at hand is definition (c), which states that, in assessing the best interests of the child, the judge must take into account “the effect upon the child of any disruption of the child’s sense of continuity”. It is understandable that the Legislature would want to minimize the negative impact of having a child remain in the custody of the Minister for years on end and then having custody revert to the parent(s).

After the passage of several years, it would be a traumatic event for any child to be taken from his or her primary caregivers and returned to a parent with whom that child had little or no contact during the formative years. In effect, the *Act* is seeking to tell non-custodial parents that there is a time limit in which to demonstrate their ability to meet their child's mental, emotional and physical needs. Courts must respect the Legislature's policy decision, even though the choice between granting permanent custody to the Minister and returning the child to his or her parent(s) may be a difficult one.

[13] In my respectful view, the statutory regime admits of no ambiguity when it comes to the interpretation of s. 55(2) of the *Act*. Moreover, the interpretation that the Minister advances is consistent with the scheme and object of the *Act* as a whole. Finally, the interpretation is consistent with the jurisprudence of the Family Division of the Court of Queen's Bench: *M.A.G., Re* (1985), 66 N.B.R. (2d) 181 (Q.B.), [1985] N.B.J. No. 310 (QL); *New Brunswick (Minister of Family and Community Services) v. D.S.*, [2003] N.B.J. No. 3 (QL), 2003 NBQB 5; *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. M.B.*, [2000] N.B.J. 384 (Q.B.) (QL).

[14] This leads me to the respondent's argument that the interpretation being placed on s. 55(2) of the *Act* leads to "absurd" results. In effect, the respondent is asking this Court to depart from the application of the "ordinary meaning" rule. Of course, the respondent must offer an adequate or persuasive reason for the court to reject the rule's application. An interpretation that leads to an absurd result is generally looked on as a valid basis for departing from the ordinary meaning of a word or group of words: *Stone v. Woodstock (Town)* (2006), 302 N.B.R. (2d) 165, [2006] N.B.J. No. 277 (QL), 2006 NBCA 71, at para. 21. The respondent submits three hypotheticals in support of her argument that the ordinary meaning of s. 55(2) may result in an absurdity. In the first, a mother is injured in a car accident and is unable to look after her child for 36 months. This hypothetical is easy to dispose of. The Minister can enter into a custody agreement with the mother pursuant to s. 44(1)(a). There are no time limits with respect to the duration of such agreements.

[15] Another of the respondent's hypotheticals finds a child in the custody of the Minister for twenty-four months less a day, at which time the child is returned to the mother. On the first day of the twenty-fifth month, the Minister applies for a custody order. The respondent contends that, in these circumstances, the twenty-four month period would recommence, and that this amounts to an absurd result. With respect, I disagree that this would be absurd. The Act prohibits the extension of a custody order after twenty-four consecutive months. There is nothing in the *Act* that prevents the Minister from applying for another custody order when protective care is necessary after the parent has had custody of the child for a period, whether that period be one day, one year, or any other length. So long as the order being sought does not amount to an abuse of process and it is sought in pursuit of the best interests of the child, the distinction is one without a difference (see *New Brunswick (Minister of Social Services) v. G.C.C.* (1987), 83 N.B.R. (2d) 365 (C.A.), [1987] N.B.J. No. 1029 (QL), rev'd [1988] 1 S.C.R. 1073, [1988] S.C.J. No. 48 (QL), in which this Court made a passing reference to the need for a "new" custody order following the expiration of the twenty-four month period set out in what is now s. 55(2) of the *Act*).

[16] The respondent's remaining hypothetical is factually more complex. A child is in the custody of the Minister who is offering assistance to the mother through parenting courses and dialectical behavioural therapy. The Minister applies for guardianship and, as is the norm, discontinues the rehabilitative efforts. Twenty-four months of custody have elapsed by the time the application is heard. The evidence is that rehabilitative efforts will result in the mother's rehabilitation in a "reasonable period of time". Yet the application judge cannot, because of s. 55(2), issue a new custody order, although it would trigger rehabilitative efforts anew. Nor can the Minister return the child to the mother because she is not yet rehabilitated. According to the hypothetical, the issuance of a guardianship order in such circumstances would be premature, and according to the respondent this result would be classified as an absurdity. With respect, I disagree for two reasons. First, the facts of the hypothetical are structured such that the application judge is being asked to look at the best interests of the parent, not the child. Second, the conclusion that the mother would be rehabilitated in a reasonable period of

time ignores the fact that the *Act* already prescribes a reasonable period of time: twenty-four months. Truly, if more time were needed to complete the rehabilitation, it would be open to the Minister and the parent to enter into a custody agreement as provided under s. 44(1) of the *Act*. The truth of the matter is that the Legislature wanted to avoid the very argument being addressed. The Legislature has vested the Minister with the responsibility and obligation to ensure that the best interests of the child are promoted. The child's parents have two years in which to acquire the necessary parenting skills or to effect the necessary lifestyle changes to ensure that the child's basic needs will be met. After two years, it is up to the Minister to take appropriate action. Once a permanent guardianship order is issued, the former parents' continued involvement with the child is at the Minister's discretion, unless the court orders access while granting the guardianship order.

[17] The Minister also attacks the application judge's decision to issue supervisory-custody orders. The parties agree that the *Act* does not presently provide for the issuance of "concurrent" supervisory-custody orders. The problem of course is that custody rests with the parent(s) under a supervisory order but with the Minister under a custody order. On its face, the making of a concurrent supervisory-custody order makes no sense. When one looks to the terms of the "concurrent" order, however, the application judge's intention is clear. The concurrent order was being used to force the child's mother to attend programs offered by the government and to accept assistance from social workers, and to permit the mother to have supervised access to the child. It is clear that under s. 54 of the *Act*, which deals with the issuance of supervisory orders, an application judge is vested with the jurisdiction to impose terms and conditions on the parents. The case law supports this view: *New Brunswick (Minister of Family and Community Services) v. L.G.*, [2003] N.B.J. No. 357 (QL), 2003 NBQB 358, at para. 46; *New Brunswick (Minister of Family and Community Services) v. T.R.*, [2004] N.B.J. No. 412 (QL), 2004 NBQB 382, at para. 30; and *New Brunswick (Minister of Family and Community Services) v. J.G.L.*, [2007] N.B.J. No. 319 (QL), 2007 NBQB 280, at para. 50.

[18] I must assume that the application judge in this case was alert to the fact that the terms and conditions to be imposed on the child's mother had to be rooted in the issuance of a supervisory order. I say this because it is apparent that the language used in s. 55 of the *Act* does not contain the same flexibility as the language used in s. 54. This leads me to ask whether the court has the jurisdiction to issue a custody order to the Minister on terms or conditions that apply to the non-custodial parent. At first blush, such a possibility seems contrary to the wording of s. 55. However, it is conceivable that a custody order could issue in which the court reserves a right of access to the parent(s). Assuming without deciding that it is permissible to craft such a custody order, it should follow that the court could impose conditions to be observed by the parents in order to preserve their right of access to their child. But those are not the facts of the present case. The long and the short of it is that there is no basis in law for the granting of supervisory-custody orders.

[19] Having concluded that the application judge erred in his interpretation of s. 55(2) of the *Act*, and that he erred in ordering a custody order and a supervisory order concurrently, the Minister now asks this Court to find that the application judge did not consider all relevant factors in the analysis that led him to deny the requested guardianship order. At the outset of the appeal hearing, we informed the parties that we were not prepared to assess the evidentiary record below in order to make such a determination. It is the application judge who heard the witnesses over the four days allotted to the hearing of the application and it is the application judge who is in the best position to make the determination.

[20] There is one other matter that must be addressed. As mentioned at the outset, sixteen months elapsed between the making of the application for guardianship and the hearing of the matter. This is in clear breach of the legislative scheme, which sets down stringent requirements for the processing, hearing and disposition of applications under Part IV of the *Act*, including applications for interim custody, custody and guardianship of a child. Pursuant to s. 52(2), an application under this Part must be set down for hearing no later than fifteen days after it was made to the court. Pursuant to

s. 53(3), the court “shall” dispose of the application within thirty days after it was made, unless the court is of the opinion that exceptional circumstances require that the disposition of the application be delayed, in which case the court may so order, stating in that order the underlying circumstances that gave rise to the delay and the issuance of the order. Fortunately, s. 53(3) goes on to state that a failure to comply with this subsection does not deprive the court of jurisdiction. In the present case, the application for a guardianship order was made on January 31, 2006, but the matter was not heard until May 22, 2007. In short, 16 months elapsed between the date of the application and the date of the hearing. During this time frame, no delay order was issued and the record on appeal makes no reference to any exceptional circumstances that might possibly justify such an inordinate delay.

[21] It is not my purpose to attach blame to anyone for the unexplained delay in processing the guardianship application. My point is simply this: the law must be respected, and for good reason. The court is dealing with matters of fundamental importance to children, their parents and society. If ever there were an area of the law that speaks to the matter of the right to security of the person, be it parent or child, this is it. That is why inordinate delays are unacceptable. In my view, it falls on the Minister to address this problem in one of two ways: either the provisions are unrealistically stringent, in which case legislative amendments are warranted, or in the future the Minister should take appropriate steps to ensure that the legislation is respected. In some cases, the reasons for the delay will be self-evident and attributable to factors beyond the control of the parties and the court (*e.g.*, the preparation of expert assessments or the unavailability of key witnesses). But if the reasons for the delay are not self-evident and there is non-compliance with ss. 52(2) or 53(3), the Minister is obliged to write to the Registrar of the Court of Queen’s Bench to ask for compliance with the legislation or, at the very least, a statute-complying explanation for the delay. If the response is not in conformity with the spirit of the legislation, the Minister is obligated to bring the matter to the attention of the Chief Justice of the Court of Queen’s Bench. Correlatively, on an application for the variation or termination of an order that has been issued under Part IV of the *Act*, an applicant has the corresponding right to seek reasons for the delay and the

non-compliance with the legislation and, if necessary, to bring the matter to the attention of the Chief Justice of the Court of Queen's Bench.

[22] In conclusion, the appeal should be allowed, the two orders below set aside and the matter remitted to the application judge to be dealt with on the following terms: (1) the guardianship application shall be based on the record below, together with any new evidence that the application judge deems relevant; (2) correlatively, the application judge retains the discretion to decide whether to permit oral testimony and representations by counsel; (3) the application judge shall decide whether to grant the guardianship order requested; or alternatively (4) order the return of the custody of the child to the parent; (5) if the latter option is deemed to be in the best interests of the child, and the Minister so requests, a further determination as to whether a supervisory order is warranted shall be made. In conformity with the spirit of ss. 52(2) and 53(3) of the *Act*, one would expect that this matter will resume before the application judge without delay so that a decision on the application can be rendered within the time frame contemplated by those sections. There shall be no order as to costs.

APPENDIX “A” // ANNEXE « A »

Family Services Act,
S.N.B. 1980, c. F-2.2

Loi sur les services à la famille,
L.N.-B. 1980, c. F-2.2

44(1) Subject to the provisions of this Part, the Minister may

(a) enter into a custody agreement with the parent of a child to accept the transfer of the custody, care and control of the child;

[...]

44(2.1) The Minister shall not enter into a guardianship agreement unless

[...]

(b) the Minister obtains from the parent a written acknowledgment that the parent has been advised to seek legal counsel before entering into a guardianship agreement.

[...]

45(1) Where a child is in the care of the Minister under a custody agreement the Minister shall, to the extent the parent cannot,

(a) provide care for the child that will meet his physical, emotional, religious, educational, social, cultural and recreational needs; and

(b) provide for the support of the child.

45(2) In complying with subsection (1), the Minister may place the child in any facility he considers to be appropriate for the child and may prescribe any plan he considers suitable for the child, but before so doing he shall consider any wishes of the child and the parent that have been expressed with respect to any placement or planning he proposes.

44(1) Sous réserve de la présente partie, le Ministre peut conclure une entente

a) de garde avec le parent d'un enfant pour que la garde, la charge et la direction de l'enfant lui soient transférées par ce parent;

[...]

44(2.1) Le Ministre ne doit pas conclure une entente de tutelle à moins

[...]

b) qu'il n'obtienne du parent une reconnaissance écrite à l'effet que ce parent a été avisé de faire appel aux conseils d'un avocat avant de conclure l'entente de tutelle.

[...]

45(1) Lorsqu'il prend en charge un enfant en vertu d'une entente de garde, le Ministre, dans la mesure où le parent ne le peut pas,

a) pourvoit aux besoins physiques et matériels, affectifs, religieux, éducationnels, sociaux, et culturels de l'enfant, ainsi qu'à ses besoins en matière de loisirs; et

b) pourvoit au soutien de l'enfant.

45(2) En se conformant au paragraphe (1), le Ministre peut placer l'enfant dans toute installation qu'il estime convenir à celui-ci et il peut prescrire tout projet qu'il estime opportun pour l'enfant, mais auparavant il doit prendre en considération les vœux que l'enfant et le parent ont pu exprimer à l'égard de tout placement ou projet qu'il recommande.

45(3) Where the child is in care under a guardianship agreement the Minister shall

(a) provide care for the child that will meet his physical, emotional, religious, educational, social, cultural and recreational needs;

(b) provide for the support of the child; and

(c) consider any wishes that the child expresses with regard to any placement or planning the Minister proposes;

and the Minister has full parental rights and shall exercise full parental responsibilities with respect to the child.

[...]

52(2) Having consideration for the best interests of the child, the court shall set a time and place for a hearing which, subject to subsection 51(6), shall be held as soon as reasonably practicable and in no case later than fifteen days after the day the application was made to the court.

[...]

53(3) The court shall dispose of an application made under this Part within thirty days after it is made unless the court is satisfied that exceptional circumstances require the disposition of the application to be delayed beyond such day, in which case the court may so order, stating in the order the circumstances that gave rise to the order; but a failure to comply with this subsection does not deprive the court of jurisdiction.

[...]

54(1) The court may make a supervisory order authorizing the Minister to exercise supervision of the child, the child's family, the management of their property and other affairs having a substantial bearing on the child's security and development, for a

45(3) Lorsque l'enfant est pris en charge en vertu d'une entente de tutelle, le Ministre

a) pourvoit aux besoins physiques et matériels, affectifs, religieux, éducationnels, sociaux et culturels de l'enfant ainsi qu'à ses besoins en matière de loisirs;

b) pourvoit au soutien de l'enfant; et

c) prend en considération les vœux que l'enfant exprime à l'égard de tout placement ou projet que recommande le Ministre;

et le Ministre dispose des pleins droits parentaux et exerce les pleines responsabilités parentales à l'égard de l'enfant.

[...]

52(2) Compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant, la cour fixe la date, l'heure et le lieu d'une audience, celle-ci, sous réserve du paragraphe 51(6) devant se tenir aussitôt que raisonnablement possible et au plus tard quinze jours après la date à laquelle la demande a été faite à la cour.

[...]

53(3) La cour doit dans les trente jours statuer sur une demande faite en vertu de la présente partie à moins qu'elle ne soit convaincue que des circonstances exceptionnelles exigent un report de sa décision, auquel cas elle peut rendre une ordonnance à cet effet en y indiquant ces circonstances; mais un défaut de conformité au présent paragraphe ne rend pas la cour incompétente.

[...]

54(1) La cour peut rendre une ordonnance de surveillance autorisant le Ministre à exercer une surveillance, pour une durée maximale de six mois et en conformité des conditions fixées dans l'ordonnance, sur l'enfant, sa famille et sur la gestion de leurs

period of up to six months in accordance with conditions set out in the order.

[...]

54(2.1) Where, before the expiration of a supervisory order, the Minister applies under subsection 60(2) to have the supervisory order extended but the Court does not dispose of the application before the expiration of the supervisory order, the supervisory order remains in effect and the Minister continues to have, pending the disposition of the application, supervision of the child, the child's family, the management of their property and other affairs having a substantial bearing on the child's security and development.

[...]

54(3) Where the court makes a supervisory order under subsection (1) the guardianship and custody of the child remains with the parent, but the Minister has access to the child and to the home in order to supervise the conditions of the order.
1997, c.2, s.11; 2004, c.18, s.1.

[...]

55(1) The court may make a custody order transferring the custody, care and control of the child to the Minister for a period of up to six months.

55(2) The court may extend an order made under subsection (1) for additional periods of up to six months each, up to a maximum of twenty-four consecutive months including the period of the initial order and any period during which the child was in care under a custody agreement.

55(2.1) Notwithstanding subsection (2), where, before the expiration of a custody order, the Minister applies under subsection 60(2) to have the custody order extended but the Court does not dispose of the application before the expiration of the

biens et autres affaires ayant un rapport important à la sécurité et au développement de l'enfant.

[...]

54(2.1) Lorsque, avant l'expiration d'une ordonnance de surveillance, le Ministre fait une demande en vertu du paragraphe 60(2) pour obtenir la prorogation de cette ordonnance de surveillance mais que la cour ne statue pas sur la demande avant que l'ordonnance de surveillance soit expirée, l'ordonnance de surveillance demeure en vigueur et le Ministre continue d'exercer une surveillance sur l'enfant, sa famille et sur la gestion de leurs biens et autres affaires ayant un rapport important à la sécurité et au développement de l'enfant en attendant que la cour ne statue sur la demande.

[...]

54(3) Lorsque la cour rend une ordonnance de surveillance en application du paragraphe (1), le parent conserve la tutelle et la garde de l'enfant, mais le Ministre peut visiter l'enfant et le foyer de façon à veiller au respect des conditions de l'ordonnance.
1997, c.2, art.11; 2004, c.18, art.1.

[...]

55(1) La cour peut rendre une ordonnance de garde qui transfère au Ministre pour six mois au maximum la garde, la charge et la direction de l'enfant.

55(2) La cour peut proroger pour des périodes supplémentaires de six mois chacune au maximum une ordonnance rendue en application du paragraphe (1), mais le total des périodes, y compris la période initiale et toute période pendant laquelle l'enfant a été pris en charge en vertu d'une entente de garde ne doit pas dépasser vingt quatre mois consécutifs.

55(2.1) Nonobstant le paragraphe (2), lorsque, avant l'expiration de l'ordonnance de garde, le Ministre fait une demande en vertu du paragraphe 60(2) pour obtenir la prorogation de cette ordonnance de garde mais que la cour ne statue pas sur la

custody order, the custody order remains in effect and the custody, care and control of the child remains with the Minister pending the disposition of the application.

55(2.2) Notwithstanding subsection (2), where, before the expiration of a custody order, the Minister applies for a guardianship order under subsection 56(1) but the Court does not dispose of the application before the expiration of the custody order, the custody order remains in effect and the custody, care and control of the child remains with the Minister pending the disposition of the application.

55(3) Where a child is in care under a custody order or a supervisory order the Minister shall meet those obligations set out in subsection 45(1) with respect to a child in care under a custody agreement.

[...]

56(1) The court may make a guardianship order transferring from a parent to the Minister on a permanent basis the guardianship of a child, including the custody, care and control of, and all parental rights and responsibilities with respect to, the child.

56(2) Where a child is in care under a guardianship order the Minister shall meet those obligations set out in subsection 45(3) with respect to a child in care under a guardianship agreement.

56(3) Where a child is in care under a guardianship order the Minister may return the child to the former parent periodically, as the Minister considers appropriate, but such action shall not be construed as a release or waiver by the Minister of any rights and obligations under the order with respect to the custody, care and control of the child.

demande avant que l'ordonnance de garde soit expirée, l'ordonnance de garde demeure en vigueur et la garde, la charge et la direction de l'enfant continuent de relever du Ministre en attendant que la cour ne statue sur la demande.

55(2.2) Nonobstant le paragraphe (2), lorsque, avant l'expiration d'une ordonnance de garde, le Ministre fait une demande pour une ordonnance de tutelle en vertu du paragraphe 56(1) mais que la cour ne statue pas sur la demande avant que l'ordonnance de garde soit expirée, l'ordonnance de garde demeure en vigueur et la garde, la charge et la direction de l'enfant continuent de relever du Ministre en attendant que la cour ne statue sur la demande.

55(3) Lorsqu'un enfant est pris en charge en vertu d'une ordonnance de garde ou de surveillance, le Ministre doit s'acquitter des obligations énoncées au paragraphe 45(1) à l'égard d'un enfant pris en charge en vertu d'une entente de garde.

[...]

56(1) La cour peut rendre une ordonnance de tutelle en vertu de laquelle un parent transfère à titre permanent au Ministre la tutelle d'un enfant, y compris sa garde, sa charge et sa direction et tous les droits et toutes les responsabilités de parent à l'égard de l'enfant.

56(2) Lorsqu'un enfant est pris en charge en vertu d'une ordonnance de tutelle, le Ministre doit s'acquitter à son égard des obligations énoncées au paragraphe 45(3).

56(3) Le Ministre peut, ainsi qu'il le juge bon, renvoyer périodiquement à son ancien parent un enfant pris en charge en vertu d'une ordonnance de tutelle, mais une telle mesure ne doit pas être interprétée comme une renonciation du Ministre aux droits et obligations que l'ordonnance lui confère à l'égard de la garde, la charge et la direction de l'enfant.

56(4) A guardianship order remains in effect until the child

(a) is adopted,

(b) marries, or

(c) reaches the age of majority,

or until an order is made under subsection 60(6).

56(5) Repealed: 1992, c.33, s.3.
1992, c.33, s.3.

[...]

60(2) The Minister may, after notice as set out in section 52, apply to the court to have an order made under sections 54 to 58 varied, extended or terminated or to have another order made in substitution for or in addition to an existing order.

[...]

60(6) Upon hearing an application the court, if satisfied that it is in the best interests of the child to do so, may make such order authorized by this Part as it considers appropriate.
1988, c.13, s.4; 1990, c.25, s.13; 1996, c.75, s.5.

[...]

61(1) Where a child is in care under a guardianship order or a guardianship agreement and at least six months have elapsed from the making of the order or agreement or from any previous review of the order or agreement, a child or former parent of the child may apply to the court to vary or terminate the order or agreement.

61(2) Upon receiving an application under subsection (1), the court shall, subject to subsection (4),

(a) hear the matter in accordance with section 60,

56(4) Une ordonnance de tutelle reste en vigueur jusqu'à ce que l'enfant

a) soit adopté,

b) se marie, ou

c) devienne majeur,

ou jusqu'à ce qu'une ordonnance soit rendue en application du paragraphe 60(6).

56(5) Abrogé : 1992, c.33, art.3.
1992, c.33, art.3.

[...]

60(2) Le Ministre, après en avoir donné avis comme indiqué à l'article 52, peut demander à la cour de modifier ou proroger une ordonnance rendue en application des articles 54 à 58 ou d'y mettre fin, ou de rendre une autre ordonnance en remplacement ou en supplément d'une ordonnance en vigueur.

[...]

60(6) Après audition d'une demande, la cour peut rendre toute ordonnance autorisée par la présente partie qu'elle estime opportune si elle est convaincue que c'est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.
1988, c.13, art.4; 1990, c.25, art.13; 1996, c.75, art.5.

[...]

61(1) Lorsqu'un enfant est pris en charge en vertu d'une ordonnance de tutelle ou d'une entente de tutelle et qu'au moins six mois se sont écoulés depuis l'ordonnance ou l'entente ou depuis une révision antérieure de l'ordonnance ou de l'entente, l'enfant ou son ancien parent peut faire une demande à la cour afin de faire modifier l'ordonnance ou l'entente ou d'y mettre fin.

61(2) Sur réception d'une demande en vertu du paragraphe (1), la cour doit, sous réserve du paragraphe (4),

a) entendre la question conformément à l'article 60,

(b) take into account as additional considerations,

(i) whether the Minister has fulfilled his obligations under the order or agreement, and

(ii) if relevant to the application, whether the former parent is able and willing to provide appropriate care for the child.

61(3) Notwithstanding subsection 53(3), the court shall dispose of an application authorized by this section within six months after it is made.

61(4) A court shall not hear an application under this section if the child has been placed for adoption.
1990, c.25, s.14; 1996, c.75, s.6.

[...]

85(2) Except where a person adopts a child of his spouse, an adoption order, from the date it is made,

(a) severs the tie the child had with his natural parent or guardian or any other person in whose custody the child has been, by divesting the parent, guardian or other person of all parental rights in respect of the child, including any right of access that is not preserved by the court, and freeing that person from all parental responsibilities for the support of the child;

(b) frees the child from all obligations, including support, with respect to his natural parent or any other person in whose custody he has been; and

(c) unless specifically preserved by the order in accordance with the express wishes of the natural parent, severs the right of the child to inherit from his natural parent or kindred;

but an adoption order does not terminate or affect any rights the child has that flow from his cultural heritage, including

b) tenir compte, en plus des autres considérations

(i) du fait que le Ministre s'est ou non acquitté des obligations que lui imposait l'ordonnance ou l'entente, et

(ii) si pertinent à la demande, du fait que l'ancien parent est ou non capable de procurer à l'enfant un foyer convenable et disposé ou non à le faire.

61(3) Nonobstant le paragraphe 53(3), la cour doit statuer sur la demande autorisée par le présent article dans un délai de six mois après que celle-ci soit faite.

61(4) Une cour ne peut entendre une demande en vertu du présent article si l'enfant a été placé pour adoption.
1990, c.25, art.14; 1996, c.75, art.6.

[...]

85(2) Sauf lorsqu'une personne adopte l'enfant de son conjoint, l'ordonnance d'adoption, à compter de la date à laquelle elle est rendue,

a) rompt le lien qui unissait l'enfant à son parent naturel, à son tuteur ou à toute personne qui avait la garde de l'enfant en leur enlevant tous leurs droits parentaux à l'égard de celui-ci, y compris tout droit de visite qui n'est pas maintenu par la cour et en les libérant de toute responsabilité parentale relativement au soutien de l'enfant;

b) libère l'enfant de toutes les obligations, y compris de soutien, qu'il peut avoir envers son parent naturel ou toute autre personne qui avait la garde de l'enfant; et

c) retire à l'enfant le droit d'hériter de son parent naturel ou de ses proches parents, sauf si l'ordonnance maintient spécifiquement ce droit conformément aux vœux formels du parent naturel,

mais elle ne met pas fin ni ne porte atteinte aux droits que l'enfant tient de son héritage culturel, y compris les droits aborigènes.

aboriginal rights.

LE JUGE ROBERTSON

[1] Le paragraphe 55(2) de la *Loi sur les services à la famille*, L.N.-B. 1980, ch. F-2.2, prévoit que la Cour peut proroger une ordonnance de garde pour une période maximale de vingt-quatre mois consécutifs. En l'espèce, cette période maximale étant écoulée, le Ministre a présenté une demande afin d'obtenir une ordonnance de tutelle en vertu de l'art. 56. Au lieu d'accorder cette ordonnance, le juge saisi de la requête a prorogé l'ordonnance de garde pour une période supplémentaire de six mois et rendu simultanément une ordonnance de surveillance couvrant la même période. Le Ministre appelant soutient que le juge saisi de la requête a commis une erreur dans son interprétation du par. 55(2) et qu'il n'avait pas compétence pour proroger la période de garde au-delà de la limite de vingt-quatre mois prescrite par cet article et pour rendre des ordonnances simultanées de garde et de surveillance. Le Ministre soutient que le juge saisi de la requête était tenu de rendre une décision uniquement sur la demande du Ministre visant l'octroi d'une ordonnance de tutelle à titre permanent. Par suite du rejet de cette demande, la mère intimée aurait eu droit à la garde de son enfant, sous réserve de la possibilité pour la cour de rendre une ordonnance de surveillance en faveur du Ministre. En toute déférence, je suis d'avis que le juge saisi de la requête a commis une erreur en interprétant la *Loi* comme il l'a fait et en omettant de statuer, comme il se devait de le faire, sur la demande de tutelle. En conséquence, l'appel doit être accueilli et la question de la tutelle doit être renvoyée à la Cour du Banc de la Reine pour qu'elle rende une décision conformément aux présents motifs.

[2] Je commence mon analyse par un résumé des faits essentiels. Le 20 janvier 2005, le Ministre a obtenu une ordonnance de surveillance à l'endroit d'une enfant née en janvier 2002. L'ordonnance a été rendue en vertu du par. 54(1) de la *Loi*. Le paragraphe 54(3) prévoit que le parent conserve la garde et la tutelle de l'enfant, mais que le Ministre peut visiter l'enfant et le foyer de façon à veiller au respect des conditions de l'ordonnance. Le 29 avril 2005, l'enfant a été placée sous un régime de protection.

Le 6 mai 2005, le Ministre a obtenu une ordonnance de garde en vertu du par. 55(1) de la *Loi* pour une période initiale de six mois. L'ordonnance de garde a été prorogée pour une période supplémentaire de trois mois le 3 novembre 2005, et ce, par consentement des parties. Le 31 janvier 2006, le Ministre a sollicité, en vertu de l'art. 56, une ordonnance de tutelle. Malgré les par. 52(2) et 53(3) de la *Loi*, qui imposent de courts délais pour l'audition de telles demandes, l'affaire n'a été entendue que le 22 mai 2007, seize mois plus tard. Je reviendrai sur ce point plus loin dans les présents motifs. Le 1^{er} juin 2007, le juge saisi de la requête a rendu une décision oralement et rejeté la demande du Ministre visant le transfert de la tutelle de l'enfant à titre permanent et a décidé, au lieu, qu'il serait approprié de rendre une ordonnance combinée de garde et de surveillance. À ce stade, le Ministre avait déjà eu la garde de l'enfant pendant plus de vingt-quatre mois consécutifs. En vue de l'inscription du jugement formel, les parties ont demandé au juge saisi de la requête de séparer l'ordonnance de surveillance et l'ordonnance de garde. Par suite de cette demande, le juge saisi de la requête a rendu une ordonnance de garde de l'enfant en faveur du Ministre pour une période de six mois. Le juge saisi de la requête a aussi rendu une ordonnance de surveillance pour une période de six mois, laquelle prévoyait comme condition que la mère suive divers programmes afin de développer ses aptitudes parentales et poursuive ses programmes de counseling en matière de toxicomanie. Les deux ordonnances sont datées du 1^{er} octobre 2007, mais devaient entrer en vigueur le 1^{er} juin 2007. Le Ministre a déposé un avis d'appel le 27 juin 2007.

- [3] La principale question soulevée dans le présent appel est celle de savoir si le juge saisi de la requête a commis une erreur dans son interprétation du par. 55(2) de la *Loi*. La thèse du Ministre est assez simple. Le juge saisi d'une requête n'a pas le pouvoir ou la compétence de proroger une ordonnance de garde au-delà de la période de vingt-quatre mois fixée dans cet article. Pour pouvoir conserver la garde après cette période, le Ministre doit présenter une demande visant le transfert de la tutelle de l'enfant à titre permanent, sans quoi la garde revient au parent à l'expiration de l'ordonnance de garde, sous réserve de la possibilité de rendre en faveur du Ministre une ordonnance de surveillance. En l'espèce, le juge saisi de la requête a rejeté cette interprétation pour deux motifs. Premièrement, le par. 55(2) aurait pu être rédigé de sorte à prévoir expressément

qu'un [TRADUCTION] « enfant ne peut pas faire l'objet d'une ordonnance de garde pendant plus de vingt-quatre mois », ce qui n'est pas le cas. Le législateur a simplement restreint le pouvoir de la cour de *proroger* une ordonnance, sans toutefois mentionner précisément toutes les autres façons dont un enfant peut être pris en charge. Deuxièmement, l'objet principal de la *Loi* est l'intérêt supérieur de l'enfant et il est dans l'intérêt supérieur des enfants que la cour soit investie du droit de proroger des ordonnances de garde au-delà de la période de vingt-quatre mois prévue au par. 55(2). Je suis respectueusement d'avis que ces deux prémisses révèlent des lacunes fondamentales. Il ne reste plus qu'à examiner l'argument en matière d'interprétation formulé par l'avocat de la mère intimée, qui fait valoir que l'interprétation du par. 55(2) faite par le Ministre mène à une série de résultats absurdes. Respectueusement, je ne suis pas d'accord.

[4] Tous s'entendent sur les principes appropriés en matière d'interprétation législative qui doivent être appliqués en l'espèce. À l'instar de la Cour suprême, notre Cour a sans cesse statué que la législation doit être interprétée selon le contexte conformément à l'énoncé classique fait par Elmer Driedger, dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes*, 2^e éd. (Toronto : Butterworths, 1983). À la p. 87, l'auteur dit que les termes de la loi doivent être interprétés [TRADUCTION] « 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. » La jurisprudence clé a été examinée de façon approfondie par notre Cour dans sa décision la plus récente sur le sujet de l'interprétation en général : *Robichaud et al. c. Pharmacie Acadienne de Beresford Ltée et autre*, 2008 NBCA 12, par le juge en chef Drapeau.

[5] Examinons d'abord le libellé du par. 55(2) de la *Loi*. Cette disposition énonce clairement que « [l]a cour peut proroger [une ordonnance de garde] pour des périodes supplémentaires de six mois chacune [...], mais le total des périodes, y compris la période initiale et toute période pendant laquelle l'enfant a été pris en charge [par le Ministre] en vertu d'une entente de garde ne doit pas dépasser vingt-quatre mois consécutifs » [c'est le juge d'appel Robertson qui souligne]. À mon avis, le par. 55(2) n'est nullement ambigu. Le libellé est clair. Après avoir déterminé le « sens ordinaire »

de cette disposition, la Cour doit tout de même poursuivre son analyse en examinant cette fois-ci le contexte, c'est-à-dire les dispositions de la *Loi* qui pourraient raisonnablement avoir une incidence sur l'interprétation du par. 55(2). Je dois mentionner, toutefois, que cette façon de procéder est incompatible avec l'application de ce que les auteurs d'ouvrages de doctrine appellent la « règle du sens littéral ». D'après cette règle, s'il est déterminé que le sens d'un mot ou d'un groupe de mots est clair, l'analyse d'interprétation doit s'arrêter là. Ainsi, l'analyse du contexte, de l'objet et du résultat n'a lieu que si le sens des mots est mis en doute. Même si la Cour suprême a, à l'occasion, eu recours à l'emploi purement rhétorique de la règle dite du sens littéral, elle revient invariablement à l'analyse contextuelle et téléologique afin de confirmer le sens ordinaire du mot ou de la phrase en question : *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, [1992] A.C.S. n° 13 (QL), aux pages 399 et 400 (R.C.S.). Quoique les tribunaux continuent d'invoquer la règle du sens littéral en matière d'interprétation, cette règle présente des lacunes fondamentales. Même si une disposition peut, à première vue, sembler claire ou non ambiguë, une ambiguïté peut surgir en raison d'une disposition connexe, comme c'était le cas dans l'arrêt *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. L. (M.)*, [1998] 2 R.C.S. 534, [1998] A.C.S. n° 52 (QL). Dans cette affaire, la Cour suprême s'est penchée sur la question de savoir si le juge saisi de la requête avait compétence pour greffer une ordonnance d'accès à une ordonnance de tutelle permanente rendue en vertu du par. 56(1) de la *Loi sur les services à la famille*. L'article 56 mentionne uniquement le droit du Ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire de manière à ce qu'un « ancien » parent ait accès à un enfant. Cet article ne confère aucun pouvoir explicite autorisant la cour à ordonner au Ministre d'assurer l'accès. Néanmoins, compte tenu de l'esprit de la *Loi*, en particulier des par. 60(2) et 85(2), la Cour suprême a conclu que l'intention du législateur était que le tribunal ait compétence pour greffer une ordonnance d'accès à une ordonnance de tutelle permanente dans des circonstances exceptionnelles. Bref, la Cour suprême a, de manière implicite, remplacé la « règle du sens littéral » par la « règle du sens ordinaire », de sorte que le sens ordinaire des mots soit celui qui prime en l'absence d'un motif justifiant son rejet. N'eût été l'analyse contextuelle, la Cour suprême aurait probablement statué que la cour n'avait pas compétence pour rendre une ordonnance

d'accès lorsqu'elle était saisie d'une demande visant l'obtention de la tutelle permanente. Dernière remarque au sujet de cette question d'interprétation : la démarche employée ne devrait pas être perçue par les parties et leurs avocats comme une invitation à rechercher l'ambiguïté là où aucune n'existe. La plupart des textes législatifs sont rédigés de manière cohérente. Une analyse contextuelle permettra invariablement de confirmer ce fait. Voir en général l'ouvrage de Ruth Sullivan intitulé *Statutory Interpretation* (Toronto : Irwin Law, 1997), ch. 3.

[6] À première vue, le sens ordinaire du par. 55(2) de la *Loi* est clair. Un tribunal n'est pas autorisé à proroger une ordonnance de garde au-delà de la période maximale de vingt-quatre mois prescrite par cette disposition législative. Reste à voir si le sens ordinaire s'inscrit dans l'économie générale de la loi. À cet égard, l'analyse contextuelle mène à l'examen d'autres dispositions pertinentes tirées de la partie IV de la *Loi*, intitulée « Enfants pris en charge ». Ces dispositions sont reproduites à l'annexe A des présents motifs.

[7] La *Loi* prévoit que le Ministre peut conclure des ententes par consentement avec un parent concernant la garde ou la tutelle d'un enfant (voir les art. 44 et 45). À défaut d'une entente, le Ministre peut solliciter une ordonnance judiciaire, notamment une « ordonnance de surveillance » en vertu du par. 54(1). Cette ordonnance permet au Ministre d'exercer une surveillance sur les affaires quotidiennes de l'enfant et de sa famille, même si le parent conserve la tutelle et la garde de l'enfant, conformément au par. 54(3). De ce fait, l'ordonnance de surveillance est la mesure la moins radicale parmi toutes les ordonnances judiciaires que permet la *Loi*. Elle demeure en vigueur pour une période maximale de six mois, mais elle peut être prorogée pour des périodes supplémentaires maximales de six mois chacune. Il est important de constater que l'art. 54 ne fait aucune mention d'un nombre maximal de mois consécutifs durant lesquels l'enfant peut faire l'objet d'une ordonnance de surveillance. En conséquence, il est possible, en théorie, pour le Ministre d'exercer un rôle de surveillance jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de la majorité légale. Le paragraphe 54(2.1) est pertinent aussi. Il prévoit que si le Ministre demande, en vertu du par. 60(2), la prorogation d'une

ordonnance de surveillance avant l'expiration de celle-ci, mais que la cour ne statue pas sur la demande avant la date d'expiration de l'ordonnance, l'ordonnance demeure en vigueur jusqu'à ce que la demande de prorogation soit traitée.

[8] En vertu du par. 55(1) de la *Loi*, le Ministre peut solliciter une « ordonnance de garde », dont l'effet légal est de transférer au Ministre pour une période maximale de six mois la garde physique, la charge et la direction de l'enfant. Conformément au par. 55(2), la cour peut proroger une ordonnance de garde pour des périodes maximales supplémentaires de six mois chacune, mais le total des périodes, y compris la période initiale et toute période pendant laquelle l'enfant a fait l'objet d'une ordonnance de garde en vertu d'une entente de garde, ne doit pas dépasser vingt-quatre mois consécutifs. Tout comme c'est le cas pour l'art. 54, il y a une disposition qui traite des demandes de prorogation faites en vertu du par. 60(2), lorsqu'une ordonnance judiciaire est sur le point d'expirer. Conformément au par. 55(2.1), l'ordonnance de garde existante demeure en vigueur jusqu'à ce que la cour ait rendu une décision sur la demande de prorogation. Le paragraphe 55(2.2) prévoit, en outre, que lorsque le Ministre demande une « ordonnance de tutelle » avant l'expiration de l'ordonnance de garde, l'ordonnance de garde demeure en vigueur jusqu'à ce que la cour ait statué sur la demande visant l'ordonnance de tutelle. Bref, les par. 54(2.1), 55(2.1) et 55(2.2) ont le même objet, savoir qu'une ordonnance judiciaire qui est sur le point d'expirer demeure en vigueur jusqu'à ce que la cour ait rendu une décision sur les demandes connexes.

[9] L'article 56 de la *Loi* prévoit que la cour peut rendre une « ordonnance de tutelle ». Pareille ordonnance a pour effet légal de transférer à titre permanent au Ministre la tutelle d'un enfant, « y compris sa garde, sa charge et sa direction et tous les droits et toutes les responsabilités de parent à l'égard de l'enfant. » En vertu du par. 56(3), le Ministre conserve le pouvoir discrétionnaire de « renvoyer » l'enfant à son « ancien parent » sur une base périodique, et le juge saisi de la requête conserve le pouvoir discrétionnaire de rendre une ordonnance d'accès conformément à la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. L. (M.)*, précité. En vertu du par. 56(4), une ordonnance de tutelle

demeure en vigueur jusqu'à ce que l'enfant soit adopté, soit se marie, soit devient majeur, ou jusqu'à ce qu'une ordonnance soit rendue en application du par. 60(6) (que j'examinerai plus loin). Il y a lieu également d'examiner l'art. 61, qui s'applique lorsqu'une période d'au moins six mois s'est écoulée depuis qu'une ordonnance de tutelle a été rendue ou révisée. À ce moment-là, soit l'enfant, soit « l'ancien parent » de l'enfant peut demander à la cour de modifier l'ordonnance de tutelle ou d'y mettre fin. Toutefois, conformément au par. 61(4), une cour ne peut entendre une demande formulée en vertu de cet article si l'enfant a été placé pour adoption. Le paragraphe 85(2) prévoit que, au moment de rendre l'ordonnance d'adoption, la cour peut maintenir le droit d'accès ou de visite qui a été accordé avec l'ordonnance de tutelle : voir *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. L. (M.)*, aux par. 28 et 29.

[10] L'autre disposition législative qu'il faut examiner est l'art. 60. Cette disposition générale traite de la compétence de la cour pour réviser et modifier une ordonnance rendue en vertu de la partie IV de la *Loi* ou pour y mettre fin. Le paragraphe 60(2) prévoit que le Ministre peut demander à la cour de modifier ou de proroger une ordonnance rendue en vertu des articles 54 à 58 ou d'y mettre fin, ou de rendre une autre ordonnance en remplacement ou en supplément d'une ordonnance en vigueur. Les autres paragraphes de cet article traitent de questions procédurales relatives aux demandes en question. Plus précisément, le par. 60(6) est pertinent pour le présent appel. Ce paragraphe prévoit que la cour peut rendre toute ordonnance « autorisée par la présente partie qu'elle estime opportune » si elle est convaincue que c'est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Les mots placés entre guillemets indiquent clairement que toute modification ou prorogation d'une ordonnance doit être autorisée par la partie IV de la *Loi*. En l'espèce, le juge saisi de la requête a omis de reconnaître la pertinence du par. 60(6) et, en conséquence, il a commis une erreur. Le pouvoir de la cour concernant les ordonnances de garde rendues en vertu de la partie IV n'est pas un pouvoir illimité; le par. 55(2) interdit de proroger une ordonnance de garde au-delà d'une période de vingt-quatre mois.

[11] À la lumière de cette toile de fond, il semble évident que le législateur avait pour intention que les ordonnances de garde soient en vigueur pour une période maximale de vingt-quatre mois. Cela est évident si l'on compare la rédaction de l'art. 54 (ordonnances de surveillance) et de l'art. 55 (ordonnances de garde). L'article 54 ne fait état d'aucune limite de temps pendant laquelle une ordonnance de surveillance peut demeurer en vigueur. Il n'en est pas ainsi de l'art. 55. Lu dans son contexte, cet article révèle clairement que le législateur a choisi délibérément d'interdire toute prorogation d'une ordonnance de garde au-delà de la limite fixée dans la *Loi*. Le Ministre est tenu de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant et de décider s'il y a lieu de remettre l'enfant à la garde du parent ou de demander une ordonnance de tutelle à titre permanent. Il va sans dire que pareille ordonnance est une mesure draconienne, en ce sens qu'elle met fin aux droits et aux responsabilités parentaux du père et de la mère. Mais la *Loi* atténue le choc en conférant au Ministre le pouvoir discrétionnaire de « renvoyer [périodiquement] un enfant » à son ancien parent. De plus, la cour est investie du pouvoir discrétionnaire de rendre une ordonnance d'accès simultanément avec une ordonnance de tutelle permanente (par. 60(2) et 85(2) de la *Loi*). Qui plus est, l'ancien parent et l'enfant ont le droit de demander à la cour de modifier une ordonnance de tutelle ou d'y mettre fin après six mois. Les diverses options énoncées dans la *Loi* montrent que le législateur a reconnu l'incidence légale d'une ordonnance de tutelle sur un « ancien parent » et l'enfant. Il va sans dire qu'en l'espèce, le Ministre se propose de mettre l'enfant en adoption et cela a bien pu influencer le juge saisi de la requête et l'amener à interpréter la *Loi* de façon à laisser au parent intimé la possibilité d'obtenir la garde future de son enfant.

[12] Maintenant que nous avons effectué une analyse contextuelle du par. 55(2), il reste à déterminer si le libellé clair de la *Loi* est compatible avec l'objet de celle-ci. Personne ne met en doute que l'objet ultime de la *Loi* est de faire en sorte que les ordonnances judiciaires soient rendues dans l'intérêt supérieur de l'enfant, selon la définition de cette expression à l'art. 1 de la *Loi*. L'alinéa c) de cette définition est particulièrement importante pour la question d'interprétation dont nous sommes saisis. Cet alinéa prescrit que, dans l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, le juge doit tenir compte de « l'effet sur l'enfant de toute atteinte à la stabilité dont un enfant éprouve

le besoin ». Chacun comprend que le législateur ait voulu réduire autant que possible l'incidence négative du fait pour le Ministre de conserver la garde d'un enfant pendant des années pour le renvoyer par la suite à la garde de son père ou de sa mère, ou des deux. Après plusieurs années, il serait traumatisant pour un enfant de devoir quitter ses principaux pourvoyeurs de soins afin de retourner à un père ou une mère avec qui l'enfant a eu peu de contact au cours de ses années de formation. En effet, la *Loi* essaie de dire aux parents non gardiens qu'il y a une limite de temps pendant laquelle ils peuvent démontrer leur capacité de répondre aux besoins physiques, affectifs et mentaux de l'enfant. Les tribunaux doivent respecter la décision de principe du législateur, même si le choix entre le fait d'accorder la garde permanente au Ministre et le fait de renvoyer l'enfant à son père ou sa mère peut être un choix difficile.

[13] S'agissant de l'interprétation du par. 55(2) de la *Loi*, je suis d'avis, respectueusement, que le régime législatif n'admet aucune ambiguïté. Qui plus est, l'interprétation que le Ministre fait valoir correspond à l'esprit et à l'objet de la *Loi* dans son ensemble. Finalement, l'interprétation est compatible avec la jurisprudence de la Division de la famille, Cour du Banc de la Reine : *M.A.G., Re* (1985), 66 R.N.-B. (2^e) 181 (C.B.R.), [1985] A.N.-B. n^o 310 (QL); *New Brunswick (Minister of Family and Community Services) c. D.S.*, [2003] A.N.-B. n^o 3 (QL), 2003 NBBR 5; *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) c. M.B.*, [2000] A.N.-B. n^o 384 (C.B.R.) (QL).

[14] Je passe maintenant à l'argument de l'intimée selon lequel l'interprétation donnée au par. 55(2) de la *Loi* donne des résultats « absurdes ». En effet, ce que l'intimée demande à notre Cour, c'est de faire abstraction de la règle dite du « sens ordinaire ». Bien entendu, l'intimée doit soulever un moyen suffisant ou convaincant pour que la Cour rejette l'application de cette règle. Une interprétation qui mène à un résultat absurde est généralement considérée comme un motif valable pour écarter le sens ordinaire d'un mot ou d'un groupe de mots : *Stone c. Woodstock (Town)* (2006), 302 R.N.-B. (2^e) 165, [2006] A.N.-B. n^o 277 (QL), 2006 NBCA 71, par. 21. L'intimée présente trois situations hypothétiques pour étayer son argument selon lequel le sens ordinaire du par. 55(2)

entraînerait un résultat absurde. Dans la première de ces situations, une mère est blessée dans un accident de la route et n'est pas en mesure de prendre soin de son enfant pendant trente-six mois. Cet exemple est facile à rejeter. Le Ministre peut conclure une entente de garde avec la mère conformément à l'al. 44(1)a). Aucune limite n'est imposée quant à la durée de telles ententes.

[15] Dans la deuxième situation hypothétique décrite par l'intimée, un enfant est confié à la garde du Ministre pendant vingt-quatre mois moins un jour, puis il est renvoyé à la mère. Le premier jour du vingt-cinquième mois, le Ministre présente une demande afin d'obtenir une ordonnance de garde. L'intimée prétend que, dans ces circonstances, la période de vingt-quatre mois recommencerait à courir et que cela constitue un résultat absurde. Avec égards, je ne suis pas d'avis qu'il s'agirait là d'un résultat absurde. La *Loi* interdit la prorogation d'une ordonnance de garde après une période de vingt-quatre mois consécutifs. Rien dans la *Loi* n'empêche le Ministre de demander l'obtention d'une autre ordonnance de garde lorsqu'il est nécessaire de placer l'enfant sous un régime de protection après que le parent en a eu la garde pendant une certaine période, que ce soit pour une journée, pour un an ou pour toute autre période. Tant et aussi longtemps que l'ordonnance sollicitée ne constitue pas un abus de procédure et qu'elle est sollicitée dans l'intérêt supérieur de l'enfant, la distinction n'a aucune importance (voir *New Brunswick (Minister of Social Services) c. G.C.C.* (1987), 83 R.N.-B. (2^e) 365 (C.A.), [1987] A.N.-B. n^o 1029 (QL), infirmé [1988] 1 R.C.S. 1073, [1988] A.C.S. n^o 48 (QL), où notre Cour a mentionné de façon incidente le besoin de présenter une « nouvelle » demande afin d'obtenir une ordonnance de garde après l'expiration de la période de vingt-quatre mois prévue dans la disposition qui est maintenant le par. 55(2) de la *Loi*).

[16] La dernière situation hypothétique présentée par l'intimée est plus complexe sur le plan factuel. Un enfant est confié à la garde du Ministre qui offre à la mère la possibilité de suivre des cours d'aptitudes parentales et une thérapie comportementale dialectique. Le Ministre demande la tutelle de l'enfant, et comme à l'habitude, met fin à l'aide en matière de réadaptation. Une période de garde de

vingt-quatre mois s'est écoulée avant que la demande ne soit entendue. La preuve révèle que les efforts de réadaptation donneront de bons résultats pour la mère dans une « période raisonnable ». Toutefois, le juge saisi de la requête ne peut, en raison du par. 55(2), rendre une nouvelle ordonnance de garde, même si une telle ordonnance permettrait de poursuivre les efforts de réadaptation. Le Ministre ne peut pas non plus renvoyer l'enfant à la mère, parce qu'elle n'a pas encore terminé son programme de réadaptation. Dans ce cas hypothétique, la délivrance d'une ordonnance de tutelle dans de telles circonstances serait prématurée et selon l'intimée, pareil résultat serait considéré comme une absurdité. Avec égards, je ne partage pas son avis pour deux raisons. Premièrement, d'après les faits dans cette situation hypothétique, le juge saisi de la requête est appelé à examiner l'intérêt supérieur du parent, non pas celui de l'enfant. Deuxièmement, la conclusion voulant que la mère puisse surmonter, dans un délai raisonnable, ses difficultés d'adaptation ne tient pas compte du fait que la *Loi* prescrit déjà une période raisonnable pour ce faire, soit la période de vingt-quatre mois. À vrai dire, s'il fallait plus de temps pour terminer un programme de réadaptation, il serait loisible au Ministre et au père ou à la mère de conclure une entente de garde comme le prévoit le par. 44(1) de la *Loi*. En réalité, c'est justement ce genre d'argument que le législateur a voulu éviter. Le législateur a confié au Ministre la responsabilité et l'obligation de veiller à l'intérêt supérieur de l'enfant. Les père et mère de l'enfant ont deux ans au cours desquels ils peuvent acquérir les aptitudes parentales nécessaires ou effectuer les changements nécessaires à leur mode de vie pour faire en sorte que les besoins fondamentaux de l'enfant puissent être remplis. Après deux ans, il incombe au Ministre de prendre les mesures appropriées. Une fois qu'une ordonnance de tutelle a été rendue à titre permanent, les anciens parents peuvent continuer de participer à la vie de l'enfant dans la mesure où le Ministre décide d'exercer son pouvoir discrétionnaire en ce sens, à moins que la Cour n'ordonne l'accès en même temps qu'elle rend l'ordonnance de tutelle.

[17] Le Ministre conteste également la décision du juge saisi de la requête de combiner les ordonnances de surveillance et de garde. Les parties conviennent que la *Loi* ne prévoit pas, à l'heure actuelle, la possibilité de rendre des ordonnances « simultanées »

de surveillance et de garde. Le problème, évidemment, c'est que la garde est confiée aux parents dans le cas d'une ordonnance de surveillance mais au Ministre dans le cas d'une ordonnance de garde. À première vue, le fait de rendre des ordonnances simultanées de surveillance et de garde n'a aucun sens. Si l'on examine les conditions des ordonnances « simultanées », toutefois, l'intention du juge saisi de la requête devient claire. Les ordonnances en question devaient obliger la mère de l'enfant à suivre des programmes offerts par le gouvernement et à accepter l'aide de travailleurs sociaux de même que permettre à la mère d'obtenir un accès supervisé auprès de son enfant. Il est clair que l'art. 54 de la *Loi*, qui traite de la délivrance d'ordonnances de surveillance, confère au juge saisi de la requête le pouvoir d'imposer des conditions aux parents. La jurisprudence appuie ce point de vue : *New Brunswick (Minister of Family and Community Services) c. L.G.*, [2003] A.N.-B. n° 357 (QL), 2003 NBBR 358, au par. 46; *New Brunswick (Minister of Family and Community Services) c. T.R.*, [2004] A.N.-B. n° 412 (QL), 2004 NBBR 382, au par. 30; et *New Brunswick (Minister of Family and Community Services) c. J.G.L.*, [2007] A.N.-B. n° 319 (QL), 2007 NBBR 280, au par. 50.

[18] Je dois tenir pour acquis en l'espèce que le juge saisi de la requête était conscient du fait que les conditions auxquelles devait se soumettre la mère de l'enfant avaient pour origine l'ordonnance de surveillance. Je dis cela parce qu'il est évident que le libellé de l'art. 55 de la *Loi* ne prévoit pas la même flexibilité que le libellé de l'art. 54. Cela m'amène à me poser la question de savoir si la cour a compétence pour rendre une ordonnance de garde en faveur du Ministre suivant des conditions qui s'appliquent aux parents non gardiens. À première vue, cela semblerait aller à l'encontre du libellé de l'art. 55. Toutefois, il est concevable qu'une ordonnance de garde puisse prévoir que la cour réserve un droit d'accès en faveur du père ou de la mère ou des deux. Sans toutefois statuer sur cette question, si l'on tient pour acquis qu'il est permis de rendre une telle ordonnance de garde, il s'ensuivrait que la cour peut imposer des conditions que les parents devront remplir pour protéger leur droit d'accès auprès de leur enfant. Mais là ne sont pas les faits dans la présente affaire. Le fin mot de l'histoire, c'est qu'il n'y a aucun fondement en droit pour accorder des ordonnances simultanées de surveillance et de garde.

[19] Puisque j'ai conclu que le juge saisi de la requête a commis une erreur dans son interprétation du par. 55(2) de la *Loi* et qu'il a commis une erreur en rendant simultanément une ordonnance de garde et une ordonnance de surveillance, je dois maintenant me pencher sur la prétention du Ministre voulant que le juge saisi de la requête n'ait pas tenu compte de tous les facteurs pertinents dans l'analyse qui l'a amené à refuser l'ordonnance de tutelle. Au début de l'audition du présent appel, nous avons informé les parties que nous n'étions pas disposés à évaluer le dossier de la preuve du tribunal d'instance inférieure afin de rendre une telle décision. C'est le juge saisi de la requête qui a entendu les témoins sur la période de quatre jours prévue pour l'audition de la demande et c'est lui également qui est mieux placé pour rendre la décision.

[20] Il reste une question à trancher. Comme nous l'avons mentionné au début, une période de seize mois s'est écoulée entre la date à laquelle la demande de tutelle a été présentée et l'audition de l'affaire. Il s'agit là d'une nette violation de l'esprit de la *Loi*, qui établit des exigences rigoureuses pour l'acheminement, l'audition et le règlement des demandes formulées sous le régime de la partie IV de la *Loi*, y compris les demandes de garde provisoire, de garde et de tutelle d'un enfant. Conformément au par. 52(2), une demande formulée en vertu de la partie IV doit être mise au rôle afin d'être entendue au plus tard quinze jours après avoir été présentée à la cour. Conformément au par. 53(3), la cour « doit » statuer sur la demande dans les trente jours de la date à laquelle elle a été présentée, à moins qu'elle ne soit convaincue que des circonstances exceptionnelles exigent un report de sa décision, auquel cas elle peut rendre une ordonnance à cet effet en y indiquant les circonstances sous-jacentes qui entraînent le retard et nécessitent l'ordonnance. Heureusement, le par. 53(3) prévoit aussi qu'un défaut de conformité au paragraphe en question ne prive pas la cour de sa compétence en la matière. En l'espèce, la demande visant une ordonnance de tutelle a été présentée le 31 janvier 2006, mais l'affaire n'a pas été entendue avant le 22 mai 2007. Bref, il s'est écoulé une période de seize mois entre la date à laquelle la demande a été présentée et la date de l'audition de celle-ci. Durant cette période, aucune ordonnance autorisant le retard n'a été rendue et le dossier en appel ne mentionne aucune circonstance exceptionnelle qui aurait pu justifier pareil retard.

[21] Je ne cherche pas à attribuer le blâme à qui que ce soit pour ce retard inexplicé dans l'acheminement de la demande de tutelle. Je veux simplement faire valoir le point suivant : la *Loi* doit être respectée et pour une bonne raison. La cour traite de questions d'importance fondamentale pour les enfants, les parents et la société. S'il y a un domaine du droit qui a une incidence sur le droit à la sécurité de sa personne, que cette personne soit un parent ou un enfant, c'est bel et bien ce domaine-ci. C'est pourquoi les retards excessifs ne sont pas acceptables. À mon avis, il incombe au Ministre de régler ce problème en ayant recours à l'une des deux solutions suivantes : ou bien les dispositions sont beaucoup trop rigoureuses, auquel cas des modifications législatives s'avèrent nécessaires, ou bien, à l'avenir, le Ministre devrait prendre des mesures appropriées pour veiller à ce que la *Loi* soit respectée. Dans certains cas, les raisons du retard seront évidentes en soi et attribuables à des facteurs indépendants de la volonté des parties et de la cour (par ex., la rédaction de rapports d'évaluation par des experts ou la non-disponibilité de témoins clés). Par contre, si les raisons du retard ne sont pas évidentes et s'il y a eu non-respect des par. 52(2) et 53(3), le Ministre est tenu d'écrire au registraire de la Cour du Banc de la Reine afin de demander que la *Loi* soit respectée ou, à tout le moins, qu'une explication du retard remplissant les exigences de la *Loi* soit fournie. Si la réponse ne respecte pas l'esprit de la *Loi*, le Ministre est tenu de soumettre l'affaire à l'attention du juge en chef de la Cour du Banc de la Reine. Corrélativement, par suite d'une demande de modification ou d'annulation d'une ordonnance rendue sous le régime de la partie IV de la *Loi*, un requérant a le droit correspondant de demander des explications au sujet du retard et du non-respect de la *Loi* et, au besoin, de soumettre l'affaire à l'attention du juge en chef de la Cour du Banc de la Reine.

[22] Pour conclure, l'appel devrait être accueilli, les deux ordonnances rendues par le tribunal d'instance inférieure devraient être annulées et l'affaire renvoyée au juge saisi de la requête pour qu'il statue sur les demandes en tenant compte des conditions suivantes : (1) la demande de tutelle sera fondée sur le dossier du tribunal d'instance inférieure et sera accompagnée des nouveaux éléments de preuve que le juge saisi de la requête estimera pertinents; (2) corrélativement, le juge saisi de la requête conserve le pouvoir discrétionnaire de décider s'il permettra des témoignages oraux et des

observations de la part des avocats; (3) le juge saisi de la requête décidera s'il accordera l'ordonnance de tutelle demandée ou subsidiairement (4) il ordonnera le renvoi de l'enfant à la garde du parent; (5) si la dernière solution est jugée dans l'intérêt supérieur de l'enfant et que le Ministre le demande, le juge saisi de la requête statuera également sur la question de savoir si une ordonnance de surveillance est justifiée. Conformément à l'esprit des par. 52(2) et 53(3) de la *Loi*, nous nous attendrions à ce que cette affaire soit reprise sans délai devant le juge saisi de la requête, de sorte qu'une décision sur la demande puisse être rendue dans le délai envisagé par les paragraphes en question. Aucune ordonnance n'est rendue quant aux dépens.

APPENDIX “A” // ANNEXE « A »

Family Services Act,
S.N.B. 1980, c. F-2.2

Loi sur les services à la famille,
L.N.-B. 1980, c. F-2.2

44(1) Subject to the provisions of this Part, the Minister may

44(1) Sous réserve de la présente partie, le Ministre peut conclure une entente

(a) enter into a custody agreement with the parent of a child to accept the transfer of the custody, care and control of the child;

a) de garde avec le parent d'un enfant pour que la garde, la charge et la direction de l'enfant lui soient transférées par ce parent;

[...]

[...]

44(2.1) The Minister shall not enter into a guardianship agreement unless

44(2.1) Le Ministre ne doit pas conclure une entente de tutelle à moins

[...]

[...]

(b) the Minister obtains from the parent a written acknowledgment that the parent has been advised to seek legal counsel before entering into a guardianship agreement.

b) qu'il n'obtienne du parent une reconnaissance écrite à l'effet que ce parent a été avisé de faire appel aux conseils d'un avocat avant de conclure l'entente de tutelle.

[...]

[...]

45(1) Where a child is in the care of the Minister under a custody agreement the Minister shall, to the extent the parent cannot,

45(1) Lorsqu'il prend en charge un enfant en vertu d'une entente de garde, le Ministre, dans la mesure où le parent ne le peut pas,

(a) provide care for the child that will meet his physical, emotional, religious, educational, social, cultural and recreational needs; and

a) pourvoit aux besoins physiques et matériels, affectifs, religieux, éducationnels, sociaux, et culturels de l'enfant, ainsi qu'à ses besoins en matière de loisirs; et

(b) provide for the support of the child.

b) pourvoit au soutien de l'enfant.

45(2) In complying with subsection (1), the Minister may place the child in any facility he considers to be appropriate for the child and may prescribe any plan he considers suitable for the child, but before so doing he shall consider any wishes of the child and the parent that have been expressed with respect to any placement or planning he proposes.

45(2) En se conformant au paragraphe (1), le Ministre peut placer l'enfant dans toute installation qu'il estime convenir à celui-ci et il peut prescrire tout projet qu'il estime opportun pour l'enfant, mais auparavant il doit prendre en considération les vœux que l'enfant et le parent ont pu exprimer à l'égard de tout placement ou projet qu'il recommande.

45(3) Where the child is in care under a guardianship agreement the Minister shall

(a) provide care for the child that will meet his physical, emotional, religious, educational, social, cultural and recreational needs;

(b) provide for the support of the child; and

(c) consider any wishes that the child expresses with regard to any placement or planning the Minister proposes;

and the Minister has full parental rights and shall exercise full parental responsibilities with respect to the child.

[...]

52(2) Having consideration for the best interests of the child, the court shall set a time and place for a hearing which, subject to subsection 51(6), shall be held as soon as reasonably practicable and in no case later than fifteen days after the day the application was made to the court.

[...]

53(3) The court shall dispose of an application made under this Part within thirty days after it is made unless the court is satisfied that exceptional circumstances require the disposition of the application to be delayed beyond such day, in which case the court may so order, stating in the order the circumstances that gave rise to the order; but a failure to comply with this subsection does not deprive the court of jurisdiction.

[...]

54(1) The court may make a supervisory order authorizing the Minister to exercise supervision of the child, the child's family, the management of their property and other affairs having a substantial bearing on the child's security and development, for a

45(3) Lorsque l'enfant est pris en charge en vertu d'une entente de tutelle, le Ministre

a) pourvoit aux besoins physiques et matériels, affectifs, religieux, éducationnels, sociaux et culturels de l'enfant ainsi qu'à ses besoins en matière de loisirs;

b) pourvoit au soutien de l'enfant; et

c) prend en considération les vœux que l'enfant exprime à l'égard de tout placement ou projet que recommande le Ministre;

et le Ministre dispose des pleins droits parentaux et exerce les pleines responsabilités parentales à l'égard de l'enfant.

[...]

52(2) Compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant, la cour fixe la date, l'heure et le lieu d'une audience, celle-ci, sous réserve du paragraphe 51(6) devant se tenir aussitôt que raisonnablement possible et au plus tard quinze jours après la date à laquelle la demande a été faite à la cour.

[...]

53(3) La cour doit dans les trente jours statuer sur une demande faite en vertu de la présente partie à moins qu'elle ne soit convaincue que des circonstances exceptionnelles exigent un report de sa décision, auquel cas elle peut rendre une ordonnance à cet effet en y indiquant ces circonstances; mais un défaut de conformité au présent paragraphe ne rend pas la cour incompétente.

[...]

54(1) La cour peut rendre une ordonnance de surveillance autorisant le Ministre à exercer une surveillance, pour une durée maximale de six mois et en conformité des conditions fixées dans l'ordonnance, sur l'enfant, sa famille et sur la gestion de leurs

period of up to six months in accordance with conditions set out in the order.

[...]

54(2.1) Where, before the expiration of a supervisory order, the Minister applies under subsection 60(2) to have the supervisory order extended but the Court does not dispose of the application before the expiration of the supervisory order, the supervisory order remains in effect and the Minister continues to have, pending the disposition of the application, supervision of the child, the child's family, the management of their property and other affairs having a substantial bearing on the child's security and development.

[...]

54(3) Where the court makes a supervisory order under subsection (1) the guardianship and custody of the child remains with the parent, but the Minister has access to the child and to the home in order to supervise the conditions of the order.
1997, c.2, s.11; 2004, c.18, s.1.

[...]

55(1) The court may make a custody order transferring the custody, care and control of the child to the Minister for a period of up to six months.

55(2) The court may extend an order made under subsection (1) for additional periods of up to six months each, up to a maximum of twenty-four consecutive months including the period of the initial order and any period during which the child was in care under a custody agreement.

55(2.1) Notwithstanding subsection (2), where, before the expiration of a custody order, the Minister applies under subsection 60(2) to have the custody order extended but the Court does not dispose of the application before the expiration of the

biens et autres affaires ayant un rapport important à la sécurité et au développement de l'enfant.

[...]

54(2.1) Lorsque, avant l'expiration d'une ordonnance de surveillance, le Ministre fait une demande en vertu du paragraphe 60(2) pour obtenir la prorogation de cette ordonnance de surveillance mais que la cour ne statue pas sur la demande avant que l'ordonnance de surveillance soit expirée, l'ordonnance de surveillance demeure en vigueur et le Ministre continue d'exercer une surveillance sur l'enfant, sa famille et sur la gestion de leurs biens et autres affaires ayant un rapport important à la sécurité et au développement de l'enfant en attendant que la cour ne statue sur la demande.

[...]

54(3) Lorsque la cour rend une ordonnance de surveillance en application du paragraphe (1), le parent conserve la tutelle et la garde de l'enfant, mais le Ministre peut visiter l'enfant et le foyer de façon à veiller au respect des conditions de l'ordonnance.
1997, c.2, art.11; 2004, c.18, art.1.

[...]

55(1) La cour peut rendre une ordonnance de garde qui transfère au Ministre pour six mois au maximum la garde, la charge et la direction de l'enfant.

55(2) La cour peut proroger pour des périodes supplémentaires de six mois chacune au maximum une ordonnance rendue en application du paragraphe (1), mais le total des périodes, y compris la période initiale et toute période pendant laquelle l'enfant a été pris en charge en vertu d'une entente de garde ne doit pas dépasser vingt quatre mois consécutifs.

55(2.1) Nonobstant le paragraphe (2), lorsque, avant l'expiration de l'ordonnance de garde, le Ministre fait une demande en vertu du paragraphe 60(2) pour obtenir la prorogation de cette ordonnance de garde mais que la cour ne statue pas sur la

custody order, the custody order remains in effect and the custody, care and control of the child remains with the Minister pending the disposition of the application.

55(2.2) Notwithstanding subsection (2), where, before the expiration of a custody order, the Minister applies for a guardianship order under subsection 56(1) but the Court does not dispose of the application before the expiration of the custody order, the custody order remains in effect and the custody, care and control of the child remains with the Minister pending the disposition of the application.

55(3) Where a child is in care under a custody order or a supervisory order the Minister shall meet those obligations set out in subsection 45(1) with respect to a child in care under a custody agreement.

[...]

56(1) The court may make a guardianship order transferring from a parent to the Minister on a permanent basis the guardianship of a child, including the custody, care and control of, and all parental rights and responsibilities with respect to, the child.

56(2) Where a child is in care under a guardianship order the Minister shall meet those obligations set out in subsection 45(3) with respect to a child in care under a guardianship agreement.

56(3) Where a child is in care under a guardianship order the Minister may return the child to the former parent periodically, as the Minister considers appropriate, but such action shall not be construed as a release or waiver by the Minister of any rights and obligations under the order with respect to the custody, care and control of the child.

demande avant que l'ordonnance de garde soit expirée, l'ordonnance de garde demeure en vigueur et la garde, la charge et la direction de l'enfant continuent de relever du Ministre en attendant que la cour ne statue sur la demande.

55(2.2) Nonobstant le paragraphe (2), lorsque, avant l'expiration d'une ordonnance de garde, le Ministre fait une demande pour une ordonnance de tutelle en vertu du paragraphe 56(1) mais que la cour ne statue pas sur la demande avant que l'ordonnance de garde soit expirée, l'ordonnance de garde demeure en vigueur et la garde, la charge et la direction de l'enfant continuent de relever du Ministre en attendant que la cour ne statue sur la demande.

55(3) Lorsqu'un enfant est pris en charge en vertu d'une ordonnance de garde ou de surveillance, le Ministre doit s'acquitter des obligations énoncées au paragraphe 45(1) à l'égard d'un enfant pris en charge en vertu d'une entente de garde.

[...]

56(1) La cour peut rendre une ordonnance de tutelle en vertu de laquelle un parent transfère à titre permanent au Ministre la tutelle d'un enfant, y compris sa garde, sa charge et sa direction et tous les droits et toutes les responsabilités de parent à l'égard de l'enfant.

56(2) Lorsqu'un enfant est pris en charge en vertu d'une ordonnance de tutelle, le Ministre doit s'acquitter à son égard des obligations énoncées au paragraphe 45(3).

56(3) Le Ministre peut, ainsi qu'il le juge bon, renvoyer périodiquement à son ancien parent un enfant pris en charge en vertu d'une ordonnance de tutelle, mais une telle mesure ne doit pas être interprétée comme une renonciation du Ministre aux droits et obligations que l'ordonnance lui confère à l'égard de la garde, la charge et la direction de l'enfant.

56(4) A guardianship order remains in effect until the child

(a) is adopted,

(b) marries, or

(c) reaches the age of majority,

or until an order is made under subsection 60(6).

56(5) Repealed: 1992, c.33, s.3.
1992, c.33, s.3.

[...]

60(2) The Minister may, after notice as set out in section 52, apply to the court to have an order made under sections 54 to 58 varied, extended or terminated or to have another order made in substitution for or in addition to an existing order.

[...]

60(6) Upon hearing an application the court, if satisfied that it is in the best interests of the child to do so, may make such order authorized by this Part as it considers appropriate.
1988, c.13, s.4; 1990, c.25, s.13; 1996, c.75, s.5.

[...]

61(1) Where a child is in care under a guardianship order or a guardianship agreement and at least six months have elapsed from the making of the order or agreement or from any previous review of the order or agreement, a child or former parent of the child may apply to the court to vary or terminate the order or agreement.

61(2) Upon receiving an application under subsection (1), the court shall, subject to subsection (4),

(a) hear the matter in accordance with section 60,

56(4) Une ordonnance de tutelle reste en vigueur jusqu'à ce que l'enfant

a) soit adopté,

b) se marie, ou

c) devienne majeur,

ou jusqu'à ce qu'une ordonnance soit rendue en application du paragraphe 60(6).

56(5) Abrogé : 1992, c.33, art.3.
1992, c.33, art.3.

[...]

60(2) Le Ministre, après en avoir donné avis comme indiqué à l'article 52, peut demander à la cour de modifier ou proroger une ordonnance rendue en application des articles 54 à 58 ou d'y mettre fin, ou de rendre une autre ordonnance en remplacement ou en supplément d'une ordonnance en vigueur.

[...]

60(6) Après audition d'une demande, la cour peut rendre toute ordonnance autorisée par la présente partie qu'elle estime opportune si elle est convaincue que c'est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.
1988, c.13, art.4; 1990, c.25, art.13; 1996, c.75, art.5.

[...]

61(1) Lorsqu'un enfant est pris en charge en vertu d'une ordonnance de tutelle ou d'une entente de tutelle et qu'au moins six mois se sont écoulés depuis l'ordonnance ou l'entente ou depuis une révision antérieure de l'ordonnance ou de l'entente, l'enfant ou son ancien parent peut faire une demande à la cour afin de faire modifier l'ordonnance ou l'entente ou d'y mettre fin.

61(2) Sur réception d'une demande en vertu du paragraphe (1), la cour doit, sous réserve du paragraphe (4),

a) entendre la question conformément à l'article 60,

(b) take into account as additional considerations,

(i) whether the Minister has fulfilled his obligations under the order or agreement, and

(ii) if relevant to the application, whether the former parent is able and willing to provide appropriate care for the child.

61(3) Notwithstanding subsection 53(3), the court shall dispose of an application authorized by this section within six months after it is made.

61(4) A court shall not hear an application under this section if the child has been placed for adoption.
1990, c.25, s.14; 1996, c.75, s.6.

[...]

85(2) Except where a person adopts a child of his spouse, an adoption order, from the date it is made,

(a) severs the tie the child had with his natural parent or guardian or any other person in whose custody the child has been, by divesting the parent, guardian or other person of all parental rights in respect of the child, including any right of access that is not preserved by the court, and freeing that person from all parental responsibilities for the support of the child;

(b) frees the child from all obligations, including support, with respect to his natural parent or any other person in whose custody he has been; and

(c) unless specifically preserved by the order in accordance with the express wishes of the natural parent, severs the right of the child to inherit from his natural parent or kindred;

but an adoption order does not terminate or affect any rights the child has that flow from his cultural heritage, including

b) tenir compte, en plus des autres considérations

(i) du fait que le Ministre s'est ou non acquitté des obligations que lui imposait l'ordonnance ou l'entente, et

(ii) si pertinent à la demande, du fait que l'ancien parent est ou non capable de procurer à l'enfant un foyer convenable et disposé ou non à le faire.

61(3) Nonobstant le paragraphe 53(3), la cour doit statuer sur la demande autorisée par le présent article dans un délai de six mois après que celle-ci soit faite.

61(4) Une cour ne peut entendre une demande en vertu du présent article si l'enfant a été placé pour adoption.
1990, c.25, art.14; 1996, c.75, art.6.

[...]

85(2) Sauf lorsqu'une personne adopte l'enfant de son conjoint, l'ordonnance d'adoption, à compter de la date à laquelle elle est rendue,

a) rompt le lien qui unissait l'enfant à son parent naturel, à son tuteur ou à toute personne qui avait la garde de l'enfant en leur enlevant tous leurs droits parentaux à l'égard de celui-ci, y compris tout droit de visite qui n'est pas maintenu par la cour et en les libérant de toute responsabilité parentale relativement au soutien de l'enfant;

b) libère l'enfant de toutes les obligations, y compris de soutien, qu'il peut avoir envers son parent naturel ou toute autre personne qui avait la garde de l'enfant; et

c) retire à l'enfant le droit d'hériter de son parent naturel ou de ses proches parents, sauf si l'ordonnance maintient spécifiquement ce droit conformément aux vœux formels du parent naturel,

mais elle ne met pas fin ni ne porte atteinte aux droits que l'enfant tient de son héritage culturel, y compris les droits aborigènes.

aboriginal rights.