

COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

170-09-CA

THE CITY OF FREDERICTON

(Added Respondent) APPELLANT

-and-

NEW BRUNSWICK POLICE COMMISSION

(Added Respondent) APPELLANT

-and-

JEFFREY A. NELSON

(Applicant) RESPONDENT

-and-

THE MINISTER OF PUBLIC SAFETY

(Respondent) RESPONDENT

The City of Fredericton et al. v. Nelson et al.,
2010 NBCA 58

CORAM:

The Honourable Justice Bell
The Honourable Justice Quigg
The Honourable Justice Green

Appeal from a decision
of the Court of Queen's Bench:
December 22, 2009

History of case:

Decision under appeal:
Unreported

THE CITY OF FREDERICTON

(Intimée additionnelle) APPELANTE

-et-

LA COMISSION DE POLICE
DU NOUVEAU-BRUNSWICK

(Intimée additionnelle) APPELANTE

-et-

JEFFREY A. NELSON

(Requérant) INTIMÉ

-et-

LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

(Intimé) INTIMÉ

The City of Fredericton et autre c. Nelson et autre,
2010 NBCA 58

CORAM :

L'honorable juge Bell
L'honorable juge Quigg
L'honorable juge Green

Appel d'une décision
de la Cour du Banc de la Reine :
Le 22 décembre 2009

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
Inédite

Preliminary or incidental proceedings:
N/A

Procédures préliminaires ou accessoires :
S.O.

Appeal heard:
April 16, 2010

Appel entendu:
Le 16 avril 2010

Judgment rendered :
July 29, 2010

Jugement rendu:
Le 29 juillet 2010

Reasons for judgment by:
The Honourable Justice Green

Motifs de jugement :
L'honorable juge Green

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

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

Counsel at hearing :

Avocats à l'audience :

For the appellants:
George E. Kalinowski for the
Fredericton Police Force

Pour les appelants :
George E. Kalinowski pour la
Force policière de Fredericton

Frederick C. McElman, Q.C. for the
New Brunswick Police Commission

Frederick C. McElman, c.r., pour la
Commission de police du Nouveau-Brunswick

For the respondents:
Jeffrey A. Nelson appeared in person

Pour les intimés :
Jeffrey A. Nelson a comparu en personne

Richard A. Williams for the
Minister of Public Safety

Richard A. Williams pour le
ministre de la Sécurité publique

THE COURT

LA COUR

The appeal is allowed.

Accueille l'appel

The judgment of the Court was delivered by

GREEN J.A.

I. Introduction

[1] The appellants, the City of Fredericton and the New Brunswick Police Commission, seek to overturn a decision of a judge of the Court of Queen’s Bench made in the course of hearing a referral under the *Right to Information Act*, S.N.B. 1978, c. R-10.3 [“the *Act*”], in which the judge on her own motion added the City and the Commission as respondents. For the reasons which follow, I would allow the appeal.

II. Style of Cause

[2] The original style of cause included “Fredericton Police Force, a Department of the City of Fredericton” as an appellant (added respondent). At the hearing of the appeal, the style of cause was amended to properly reflect this party as “The City of Fredericton”.

III. Background

[3] Jeffrey A. Nelson, one of the respondents on this appeal, requested certain information from the City of Fredericton and the New Brunswick Police Commission, which was not forthcoming. On June 1, 2009, Mr. Nelson initiated a referral pursuant to section 7(1) of the *Act*.

[4] The referral asked “that the Chair of the NB Police Commission and the Chief, Fredericton City Police, be ordered to grant the request” for the specified information. Mr. Nelson served the referral upon the Minister of Public Safety, also a respondent on this appeal.

[5] The judge hearing the referral ordered the applicant, Mr. Nelson, and the Minister to attend before her on September 4, 2009. At that initial hearing, the referral was adjourned, as Mr. Nelson had not requested the information directly from the Minister of Public Safety. Mr. Nelson subsequently made such a request on September 8, 2009.

[6] The Minister provided Mr. Nelson with the information which was in the possession of the Department, but certain items of particular interest to Mr. Nelson were not provided. The explanation for not providing the information was straightforward: the Minister did not possess it. As stated in the Minister's submission, "some documents in the possession of the Police and Commission were not provided, as they were not, and have never been, in the possession of the Minister".

IV. The Decision Below

[7] The judge of the Court of Queen's Bench hearing the referral made the following order, dated December 22, 2009:

1. The "New Brunswick Police Commission" and the "Fredericton Police Force" are joined and added as Respondents herein;
2. All parties shall have until January 29, 2010 to file written argument as to why the *Right to Information Act*, S.N.B. 1978, c. R-10.3 shouldn't be read expansively to include the New Brunswick Police Commission and the Fredericton Police Force within its ambit.
3. The Respondent, Minister of Public Safety, shall deliver a copy of the Referral, Affidavits and Briefs to the New Brunswick Police Commission and Fredericton Police Force forthwith.

[8] Applications for leave to appeal by both the City of Fredericton and the New Brunswick Police Commission were granted on January 20, 2010. An application for a stay pending the disposition of the appeal was granted the following day.

V. Issue

[9] The issue was well framed by the City of Fredericton in its submission:

Did the Judge of first instance err in law and act without jurisdiction or in excess of jurisdiction by adding the [City of Fredericton] as a party to the *Referral*?

[10] The Minister of Public Safety agrees with the position articulated by the two appellants. Mr. Nelson argues that the appeal should be dismissed, which is perfectly understandable given that the information he seeks appears to be in the hands of the appellants.

VI. Law and Analysis

[11] The relevant provisions of the *Right to Information Act* are as follows:

Right to Information Act,
S.N.B. 1978, c. R-10.3

Loi sur le droit à l'information,
L.N.-B. 1978, ch. R-10.3

1 In this Act

1 Dans la présente loi

[...]

[...]

“department” means

« ministère » désigne

(a) any department of the Government of the Province;

a) tout ministère du gouvernement de la province;

(b) any Crown Agency or Crown Corporation;

b) tout organisme ou corporation de la Couronne;

(b.1) any community board, school board or regional health authority;

b.1) tout comité scolaire, tout conseil scolaire ou toute régie régionale de la santé;

(c) any other branch of the public service;

c) toute autre direction des services publics; et

(d) any body or office, not being part of the public service, the operation of which is effected through money appropriated for the purpose and paid out of the Consolidated Fund,

d) tout organisme ou bureau qui ne fait pas partie des services publics mais dont le fonctionnement est assuré par des crédits votés à cet effet et imputés sur le Fonds consolidé,

as set out in the regulations;

dont le nom figure dans les règlements;

[...]

[...]

2 Subject to this Act, every person is entitled to request and receive information relating to the public business of the Province, including, without restricting the generality of the foregoing, any activity or function carried on or performed by any department to which this Act applies.

2 Sous réserve de la présente loi, toute personne a le droit de demander et de recevoir toute information concernant les affaires publiques de la province, y compris, sans restreindre la portée de ce qui précède, concernant toute activité ou fonction exécutée ou accomplie par tout ministère auquel la présente loi s'applique.

1995, c. 51, s. 2.

1995, c.51, art.2.

2.1 Without limiting section 2, subject to this Act, every individual is entitled to request and receive information about himself or herself.

2.1 Sans restreindre la portée de l'article 2 et sous réserve de la présente loi, tout particulier a le droit de demander et de recevoir toute information sur lui-même.

1998, c.-P19.1, s. 9.

1998, c.P-19.1, art.9.

[12] Next, one must look at the relevant provisions of Regulation 85-68 under the *Act*:

New Brunswick Regulation 85-68
under the
Right to Information Act
(O.C. 85-309)
Filed April 25, 1985

Règlement du Nouveau-Brunswick 85-68
pris en vertu de la
Loi sur le droit à l'information
(D.C. 85-309)
Déposé le 25 avril 1985

[...]

[...]

3 The Act and all Regulations made thereunder apply to those departments set out in Schedule A.

3 La loi et tous les règlements établis sous son régime s'appliquent aux ministères et organismes indiqués à l'annexe A.

I have attached a copy of Schedule "A" to this decision.

[13] The applicable law can be summarized simply and succinctly: an entity is either on the list, or it is not. The analysis is really no more complicated than that. Neither the City of Fredericton nor the New Brunswick Police Commission appear on Schedule “A” of Regulation 85-68 under the *Right to Information Act*, which lists those bodies which are subject to the *Act*; therefore, neither the City nor the Commission are required to comply with its provisions. I will elaborate briefly.

[14] Jurisprudence on point is limited, but in my view the decisions rendered have crystallized the issue well. The judge hearing the Referral made the following comment:

I know that there were – you have given me a number of New Brunswick decisions where the Court has held that the particular body that was the subject of the application for the right to information was not listed in the schedule and then was therefore not subject to the *Act*. With all due respect to whoever might have written those decisions, I believe that that is too narrow a view of the *Act*.

[transcript, page 11]

With respect to the judge hearing the referral, I cannot agree. The interpretation of the legislation as found within the decisions cited below is not too narrow; it is a well reasoned interpretation reflective of legislative intent.

[15] In *Duplain v. New Brunswick (Minister of Justice)* (1995), 159 N.B.R. (2d) 277, [1995] N.B.J. No. 104 (Q.B.), Daigle C.J.Q.B. (as he then was) considered the purpose and scope of the *Act* to determine whether or not a particular public inquiry was subject to its provisions.

The scheme and object of this legislation appears quite clear to me. While section 2 of the *Act* sets out the general principle that “every person is entitled to request and receive information relating to the public business of the Province,” the Lieutenant-Governor in Council controls the scope of the *Act* by prescribing the departments for the purposes of the *Act*. It is equally clear that the Lieutenant-

Governor in Council could have amended Schedule "A" of Regulation 85-68 to include the Miller Inquiry but that was not done. One must therefore conclude that there was no intention on the part of the government of the province to include the Miller Inquiry as a "department" for the purposes of the Act.

[para. 14]

[16] Russell J. considered the issue in an unreported decision in *Canadian Broadcasting v. The Minister of Finance*, F/M/54/95 (Q.B.). In this instance, the entity in question was the Atlantic Lotteries Corporation.

Only those departments, Crown Agencies, Crown Corporations, and branches of the public service listed in the Regulations to the Right to Information Act must respond to a request for information under the Act. The Atlantic Lotteries Corporation is not one of those bodies listed in the regulations.

A similar situation arose in *Snowdon v. New Brunswick (Minister of Health and Community Services)*, [1992] N.B.J. No. 736 (Q.B.)

This is an unsatisfactory situation as a branch of government can defeat the disclosure legislation by placing the requested material in the hands of a captive organization not named in the Regulation, thereby avoiding the effects of the Right to Information Act.

Nevertheless, unless and until the legislation is changed I must deal with it as it is presented. Accordingly, the request for disclosure contain[ed] in paragraph 1 of Exhibit 1-A is refused.

[17] In the *Snowdon* decision (quoted above), Russell J. reached a similar conclusion:

Schedule A contains a list of some sixty councils, commissions, boards, committees, secretariats and departments. Included, *inter alia*, are the Advisory Council on the Status of Women; the Alcoholism and Drug Dependency Commission of New Brunswick and the

Department of Health. Apart from the Department of Health the other two are only mentioned by way of example.

This regulation was amended in 1988 presumably to add more departments and to alter the name of others. For example the Department of Health in the 1985 regulation was changed in the 1988 regulation to the Department of Health and Community Services.

[...]

A perusal of [Schedule] A coupled with a review of the provincial statutes make it evident that there are several agencies and commissions not subject to the Right to Information Act. For example, the Mental Health Commission Act of New Brunswick RSNB 1973 and amendments Ch. M-10.1 authorizes the establishment of a Mental Health Commission of New Brunswick. That body is answerable to the Minister of Health and Community Services in many respects. The Mental Health Commission is not listed in Schedule A of the regulations under the Right to Information Act.

It is evident then that hospital corporations including Region 3 Hospital Corporation are not departments as defined in the Right to Information Act.

[18] Another unreported decision of Russell J., *Vaughn Barnett v. The Minister of Justice*, F/M/23/03 (Q.B.), is also on point:

I am satisfied that Legal Aid New Brunswick need not be responsive to the Right to Information Act because it is not listed as a “Department” under Schedule “A” of the Regulations; and secondly, the Minister of Justice does not have the information in his Department. I accept the Position as set out in his letter and referred to in the Affidavit of [the Assistant Deputy Minister].

In brief, therefore, Legal Aid New Brunswick not being one of those groups or departments referred to in the Regulation, need not be responsive to the Right to Information Act, and the Minister of Justice not having the information obviously cannot provide it.

[19] A reading of Schedule “A” of the *Regulation* makes it absolutely clear that neither the City of Fredericton nor the New Brunswick Police Commission is listed. As a result, neither is captured within the definition of a “department” for the purposes of the *Act*, and neither is subject to its provisions. There is no basis on which to read the Schedule “expansively” in order to add either entity to this referral, even if one, or both, does in fact hold the information sought by Mr. Nelson. While it is altogether reasonable that Mr. Nelson urges this Court to dismiss the appeal and compel the City of Fredericton and the Police Commission to participate in the referral hearing, there is no legal foundation upon which to make such an order. The judge hearing the referral lacked the jurisdiction to add as respondents entities which are not subject to the provisions of the *Act*, and in so doing, committed a reversible error.

[20] As an aside, I would comment that the judge hearing the referral should not have named the appellants as parties, without first having afforded them an opportunity to be heard.

VII. Disposition

[21] I would allow the appeal. The order of the judge hearing the referral should be set aside, and the City of Fredericton and the New Brunswick Police Commission removed as respondents. The matter should be remitted to the Court of Queen’s Bench for determination of the referral as between Mr. Nelson and the Minister of Public Safety. I would make no order as to costs.

Schedule "A" / Annexe « A »

<i>New Brunswick Regulation 85-68 under the Right to Information Act</i>	<i>Règlement du Nouveau-Brunswick 85-68 pris en vertu de la Loi sur le droit à l'information</i>
Advisory Council on the Status of Women	Conseil consultatif sur la condition de la femme
Ambulance New Brunswick Inc.	Ambulance Nouveau-Brunswick Inc.
Board of Commissioners of Public Utilities	Commission des entreprises des services publics
The Board of the New Brunswick Museum	Le Conseil du Musée du Nouveau-Brunswick
Le Centre Communautaire Sainte-Anne	Le Centre communautaire Sainte-Anne
Department of Agriculture and Aquaculture	Ministère de l'Agriculture et de l'Aquaculture
Department of Business New Brunswick	Ministère des Entreprises Nouveau-Brunswick
Department of Education	Ministère de l'Éducation
Department of Energy	Ministère de l'Énergie
Department of Environment	Ministère de l'Environnement
Department of Finance	Ministère des Finances
Department of Fisheries	Ministère des Pêches
Department of Health	Ministère de la Santé
Department of Intergovernmental Affairs	Ministère des Affaires intergouvernementales
Department of Justice and Consumer Affairs	Ministère de la Justice et de la Consommation
Department of Local Government	Ministère des Gouvernements locaux
Department of Natural Resources	Ministère des Ressources naturelles
Department of Post-Secondary Education, Training and Labour	Ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail
Department of Public Safety	Ministère de la Sécurité publique

Department of Social Development	Ministère du Développement social
Department of Supply and Services	Ministère de l'Approvisionnement et des Services
Department of Tourism and Parks	Ministère du Tourisme et des Parcs
Department of Transportation	Ministère des Transports
Department of Wellness, Culture and Sport	Ministère du Mieux-être, de la Culture et du Sport
Energy Efficiency and Conservation Agency of New Brunswick	Agence de l'efficacité et de la conservation énergétiques du Nouveau-Brunswick
Executive Council Office	Bureau du Conseil exécutif
FacilicorpNB Ltd.	FacilicorpNB Ltée.
Fort LaTour Development Authority	Régie de développement de Fort LaTour
Kings Landing Corporation	Société de Kings Landing
Labour and Employment Board	Commission du travail et de l'emploi
Legislative Library	Bibliothèque de l'Assemblée législative
Military Compound Board	Commission du Quartier militaire
New Brunswick Advisory Council on Seniors	Conseil consultatif des aînés du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Electric Finance Corporation	Corporation financière de l'électricité du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Emergency Measures Organization	Organisation des mesures d'urgence du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Film Classification Board	Bureau de cote des films du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Fisheries and Aquaculture Development Board	Conseil de développement des pêches et de l'aquaculture du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Geographic Information Corporation	Corporation d'information géographique du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Health Council	Conseil du Nouveau-Brunswick en matière de santé
New Brunswick Highway Corporation	Société de voirie du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Housing Corporation	Société d'habitation du Nouveau-Brunswick

New Brunswick Industrial Development Appeal Board	Commission d'appel en matière de développement industriel du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Industrial Development Board	Conseil de développement industriel du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Investment Management Corporation	Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Liquor Corporation	Société des alcools du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Lotteries and Gaming Corporation	Société des loteries et des jeux du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Power Coleson Cove Corporation	Corporation de Coleson Cove Énergie Nouveau-Brunswick
New Brunswick Power Distribution and Customer Service Corporation	Corporation de distribution et service à la clientèle Énergie Nouveau-Brunswick
New Brunswick Power Generation Corporation	Corporation de production Énergie Nouveau-Brunswick
New Brunswick Power Holding Corporation	Corporation de portefeuille Énergie Nouveau-Brunswick
New Brunswick Power Nuclear Corporation	Corporation d'énergie nucléaire du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Power Transmission Corporation	Corporation de transport Énergie Nouveau-Brunswick
New Brunswick Research and Productivity Council	Conseil de la recherche et de la productivité du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Securities Commission	Commission des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Transportation Authority	Régie des transports du Nouveau-Brunswick
Office of the Attorney General	Cabinet du procureur général
Office of the Auditor General	Bureau du vérificateur général
Office of Human Resources	Bureau des ressources humaines
Office of the Premier	Cabinet du Premier ministre
Premier's Council on the Status of Disabled Persons	Conseil du Premier ministre sur la condition des personnes handicapées

Regional Development Corporation	Société de développement régional
Regional Family Income Security Appeal Boards	Commissions d'appel régionales sur la sécurité du revenu familial
Regional Health Authority A	Régie régionale de la santé A/Regional Health Authority A
Regional Health Authority B	Régie régionale de la santé B/Regional Health Authority B

LE JUGE GREEN

I. Introduction

[1] Les appelantes, la Ville de Fredericton et la Commission de police du Nouveau-Brunswick, sollicitent l’infirmité d’une décision qu’a prise un juge de la Cour du Banc de la Reine dans le cadre de l’audition d’un recours formé en vertu de la *Loi sur le droit à l’information*, L.N.-B. 1978, ch. R-10.3 [« la *Loi* »]. De son propre chef, le juge a ajouté la Ville et la Commission comme intimées. Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis d’accueillir l’appel.

II. L’intitulé de la cause

[2] Dans l’intitulé de cause initial, [TRADUCTION] « La Force policière de Fredericton, un service de The City of Fredericton » était désignée comme appelante (intimée additionnelle). À l’audition de l’appel, l’intitulé a été modifié pour désigner correctement cette partie comme étant « The City of Fredericton ».

III. Les faits

[3] Jeffrey A. Nelson, un des intimés dans le cadre du présent appel, a demandé à la Ville de Fredericton et à la Commission de police du Nouveau-Brunswick des renseignements qui ne lui ont pas été communiqués. Le 1^{er} juin 2009, M. Nelson a engagé un recours conformément au par. 7(1) de la *Loi*.

[4] Dans ce recours, il demandait à la Cour [TRADUCTION] « d’ordonner au président de la Commission de police du Nouveau-Brunswick et au chef de la Force policière de Fredericton d’accéder à sa demande » en vue d’obtenir les renseignements mentionnés. M. Nelson a signifié le recours ainsi engagé au ministre de la Sécurité publique, qui est aussi intimé dans le cadre du présent appel.

[5] La juge qui a entendu le recours a ordonné au demandeur, M. Nelson, ainsi qu'au Ministre, de se présenter devant elle le 4 septembre 2009. Lors de cette audience initiale, l'audition du recours a été ajournée parce que M. Nelson ne s'était pas directement adressé au ministre de la Sécurité publique pour obtenir les renseignements en question. M. Nelson lui en a subséquemment fait la demande directement le 8 septembre 2009.

[6] Le Ministre a fourni à M. Nelson les renseignements se trouvant en la possession du ministère, mais certains renseignements qui intéressaient particulièrement M. Nelson ne lui ont pas été remis. La raison donnée afin d'expliquer pourquoi les renseignements en question n'avaient pas été communiqués était fort simple : le Ministre ne les avait pas en sa possession. Comme on peut le lire dans le mémoire du Ministre, [TRADUCTION] « certains documents se trouvant en la possession de la Force policière et de la Commission n'ont pas été fournis parce qu'ils n'étaient pas, et n'ont jamais été, en la possession du Ministre ».

IV. La décision du tribunal d'instance inférieure

[7] La juge de la Cour du Banc de la Reine qui a entendu le recours a rendu l'ordonnance suivante en date du 22 décembre 2009 :

[TRADUCTION]

1. La « Commission de police du Nouveau-Brunswick » et la « Force policière de Fredericton » sont jointes et ajoutées comme intimées en l'espèce.
2. Les parties ont jusqu'au 29 janvier 2010 pour déposer une argumentation écrite sur les raisons pour lesquelles la *Loi sur le droit à l'information*, L.N.-B. 1978, ch. R-10.3, ne devrait pas recevoir une interprétation libérale afin qu'elle s'applique aussi à la Commission de police du Nouveau-Brunswick et à la Force policière de Fredericton.

3. Le ministre de la Sécurité publique intimé remettra sur-le-champ une copie du recours, des affidavits et des mémoires à la Commission de police du Nouveau-Brunswick et à la Force policière de Fredericton.

[8] Les demandes en autorisation d'appel de la Ville de Fredericton et de la Commission de police du Nouveau-Brunswick ont été accueillies le 20 janvier 2010. Une demande afin que l'instance soit suspendue jusqu'à ce que l'appel soit tranché a été accueillie le lendemain.

V. La question à trancher

[9] La Ville de Fredericton a bien formulé la question à trancher dans son mémoire :

[TRADUCTION]

La juge de première instance a-t-elle commis une erreur de droit et agi sans compétence ou outrepassé sa compétence en ajoutant la [Ville de Fredericton] comme partie au recours?

[10] Le ministre de la Sécurité publique souscrit à la position énoncée par les deux appelantes. M. Nelson prétend qu'il y a lieu de rejeter l'appel, ce qui est parfaitement compréhensible étant donné que les renseignements qu'il veut obtenir semblent être en la possession des appelantes.

VI. Les règles de droit applicables et l'analyse

[11] Les dispositions pertinentes de la *Loi sur le droit à l'information* sont les suivantes :

Right to Information Act,
S.N.B. 1978, c. R-10.3

Loi sur le droit à l'information,
L.N.-B. 1978, ch. R-10.3

1 In this Act

1 Dans la présente loi

[...]

[...]

“department” means

« ministère » désigne

(b) any department of the Government of the Province;

a) tout ministère du gouvernement de la province;

(b) any Crown Agency or Crown Corporation;

b) tout organisme ou corporation de la Couronne;

(b.1) any community board, school board or regional health authority;

b.1) tout comité scolaire, tout conseil scolaire ou toute régie régionale de la santé;

(c) any other branch of the public service;

c) toute autre direction des services publics; et

(d) any body or office, not being part of the public service, the operation of which is effected through money appropriated for the purpose and paid out of the Consolidated Fund,

d) tout organisme ou bureau qui ne fait pas partie des services publics mais dont le fonctionnement est assuré par des crédits votés à cet effet et imputés sur le Fonds consolidé,

as set out in the regulations;

dont le nom figure dans les règlements;

[...]

[...]

2 Subject to this Act, every person is entitled to request and receive information relating to the public business of the Province, including, without restricting the generality of the foregoing, any activity or function carried on or performed by any department to which this Act applies.

2 Sous réserve de la présente loi, toute personne a le droit de demander et de recevoir toute information concernant les affaires publiques de la province, y compris, sans restreindre la portée de ce qui précède, concernant toute activité ou fonction exécutée ou accomplie par tout ministère auquel la présente loi s'applique.

1995, c. 51, s. 2.

1995, c.51, art.2.

2.1 Without limiting section 2, subject to this Act, every individual is entitled to request and receive information about himself or herself.

2.1 Sans restreindre la portée de l'article 2 et sous réserve de la présente loi, tout particulier a le droit de demander et de recevoir toute information sur lui-même.

1998, c.-P19.1, s. 9.

1998, c.P-19.1, art.9.

[12] Ensuite, nous devons prendre en compte les dispositions pertinentes du Règlement 85-68 pris en vertu de la *Loi* :

New Brunswick Regulation 85-68
under the
Right to Information Act
(O.C. 85-309)
Filed April 25, 1985

Règlement du Nouveau-Brunswick 85-68
pris en vertu de la
Loi sur le droit à l'information
(D.C. 85-309)
Déposé le 25 avril 1985

[...]

[...]

3 The Act and all Regulations made thereunder apply to those departments set out in Schedule A.

3 La loi et tous les règlements établis sous son régime s'appliquent aux ministères et organismes indiqués à l'annexe A.

J'ai joint une copie de l'annexe « A » à la présente décision.

[13] Le droit applicable peut se résumer d'une façon simple et succincte : une entité figure sur la liste ou elle n'y figure pas. L'analyse n'est vraiment pas plus compliquée que cela. Ni la Ville de Fredericton ni la Commission de police du Nouveau-Brunswick ne sont mentionnées à l'annexe « A » du Règlement 85-68 pris en vertu de la *Loi sur le droit à l'information*, où sont énumérés les ministères et organismes visés par la *Loi*, et il s'ensuit que ni la Ville ni la Commission ne sont tenues de se conformer aux dispositions de la *Loi*. Je préciserai ma pensée brièvement.

[14] La jurisprudence pertinente est peu abondante mais j'estime que les décisions rendues ont bien cerné la question. La juge qui a entendu le recours a fait le commentaire suivant :

[TRADUCTION]

Je sais qu'il y a eu – vous m'avez remis un certain nombre de décisions rendues au Nouveau-Brunswick dans lesquelles la Cour a statué que l'organisme qui faisait l'objet de la demande présentée en vertu de la *Loi sur le droit à l'information* et qui n'était pas mentionné à l'annexe n'était donc pas assujéti à la *Loi*. En toute déférence envers ceux ou celles qui ont pu rédiger ces

décisions, je crois que c'est là une interprétation trop étroite de la *Loi*.

[Page 11 de la transcription.]

En toute déférence envers la juge qui a entendu le recours, je ne puis souscrire à ses propos. L'interprétation de la *Loi* que l'on trouve dans les décisions citées ci-dessous n'est pas trop étroite, c'est une interprétation éclairée qui traduit l'intention du législateur.

- [15] Dans la décision *Duplain c. New Brunswick (Minister of Justice)* (1995), 159 R.N.-B. (2^e) 277, [1995] A.N.-B. n^o 104 (C.B.R.), le juge en chef Daigle (tel était alors son titre) a examiné l'objet et la portée de la *Loi* afin de déterminer si une enquête publique précise était ou non assujettie à ses dispositions.

La mission de cette *Loi* me paraît bien claire. Alors que l'art. 2 énonce le principe général selon lequel « toute personne a le droit de demander et de recevoir toute information concernant les affaires publiques de la province », le lieutenant-gouverneur en conseil contrôle la portée de la *Loi* en déterminant les ministères qui seront visés. Il est également clair que le lieutenant-gouverneur en conseil pouvait modifier l'Annexe « A » du règlement 85-68 pour y inclure l'enquête Miller mais il ne l'a pas fait. On doit donc conclure que le gouvernement de la province n'a pas eu l'intention de désigner l'enquête Miller comme un « ministère » aux fins d'application de la *Loi*.

[Par. 14.]

- [16] Le juge Russell a examiné la question dans une décision inédite qu'il a rendue dans l'affaire *Canadian Broadcasting c. The Minister of Finance*, F/M/54/95 (C.B.R.). L'entité en question dans cette affaire était la Société des loteries de l'Atlantique Inc.

[TRADUCTION]

Seuls les ministères, organismes de la Couronne, sociétés de la Couronne et directions des services publics énumérés dans le Règlement pris en vertu de la *Loi sur le droit à l'information* doivent donner suite à une demande de renseignements présentée en vertu de la *Loi*. La Société des

loteries de l'Atlantique n'est pas un des organismes mentionnés dans le Règlement.

Une situation semblable s'est présentée dans l'affaire *Snowdon c. New Brunswick (Minister of Health and Community Services)*, [1992] A.N.-B. n° 736 (C.B.R.).

Il s'agit là d'un état de fait peu satisfaisant puisqu'un organe du gouvernement peut faire échec aux dispositions régissant la divulgation en confiant les documents demandés à un organisme captif qui n'est pas mentionné dans le Règlement et ainsi se soustraire aux effets de la *Loi sur le droit à l'information*.

Néanmoins, à moins que la *Loi* ne soit modifiée et jusqu'à ce qu'elle le soit, je dois l'appliquer dans sa forme actuelle. Par conséquent, la demande de divulgation formulée au paragraphe 1 de la pièce 1-A est rejetée.

[17] Dans la décision *Snowdon*, susmentionnée, le juge Russell en était arrivé à une conclusion semblable :

[TRADUCTION]

L'annexe A contient une liste de quelque soixante conseils, commissions, organismes, comités, secrétariats et ministères. Parmi ceux-ci figurent notamment, le Conseil consultatif sur la condition de la femme, la Commission de l'alcoolisme et de la pharmacodépendance du Nouveau-Brunswick et le ministère de la Santé. Si j'excepte le ministère de la Santé, les deux autres organismes ne sont mentionnés qu'en guise d'exemple.

Ce règlement a été modifié en 1988 dans le but, vraisemblablement, d'ajouter des ministères et de rectifier le nom d'autres ministères. Ainsi, le nom du ministère de la Santé qui figurait dans le règlement de 1985 a été modifié pour devenir le ministère de la Santé et des Services communautaires dans le règlement de 1988.

[...]

Un examen attentif de [l'annexe] A, accompagné d'un examen des lois provinciales, montre clairement qu'il existe plusieurs organismes et commissions qui ne sont pas

assujettis à la *Loi sur le droit à l'information*. Ainsi, la *Loi sur la Commission de la santé mentale du Nouveau-Brunswick*, L.R.N.-B 1973, ch. M-10.1, ensemble ses modifications, autorise l'établissement d'une Commission de la santé mentale du Nouveau-Brunswick. Cet organisme fait rapport au ministre de la Santé et des Services communautaires à de nombreux égards. La Commission de la santé mentale n'est pas mentionnée à l'annexe A du Règlement pris en vertu de la *Loi sur le droit à l'information*.

Il est évident que les régies hospitalières, notamment la Corporation hospitalière de la Région 3, ne sont pas des ministères au sens de la *Loi sur le droit à l'information*.

[18] Une autre décision inédite, que le juge Russell a rendue dans l'affaire *Vaughn Barnett c. The Minister of Justice*, F/M/23/03 (C.B.R.), est également pertinente :

[TRADUCTION]

Je suis convaincu que l'Aide juridique du Nouveau-Brunswick n'a pas à se conformer à la *Loi sur le droit à l'information* parce qu'elle n'est pas désignée comme étant un « ministère » en vertu de l'annexe « A » du Règlement et, en second lieu, le ministre de la Justice ne dispose pas des renseignements en question à son ministère. J'accepte la position qu'il a exposée dans sa lettre et dont il est fait état dans l'affidavit du [sous-ministre adjoint].

En résumé, donc, puisque l'Aide juridique du Nouveau-Brunswick ne fait pas partie des groupes ou ministères mentionnés dans le Règlement, elle n'a pas à se conformer à la *Loi sur le droit à l'information* et le ministre de la Justice, puisqu'il n'a pas les renseignements en sa possession, ne peut manifestement pas les fournir.

[19] Il est absolument clair, à la lecture de l'annexe « A » du Règlement, que ni la Ville de Fredericton ni la Commission de police du Nouveau-Brunswick n'y figurent. Il s'ensuit que ni l'une ni l'autre ne sont visées par la définition du mot « ministère » pour les fins de l'application de la *Loi* et que ni l'une ni l'autre ne sont assujetties à ses dispositions. Il n'y a rien sur quoi on pourrait s'appuyer pour interpréter l'annexe d'une

façon [TRADUCTION] « libérale » afin d'ajouter l'une ou l'autre entité comme partie au recours même si l'une d'entre elles ou les deux possèdent effectivement les renseignements sollicités par M. Nelson. Bien qu'il soit somme toute raisonnable que M. Nelson presse notre Cour de rejeter l'appel et de contraindre la Ville de Fredericton et la Commission de police à participer à l'instruction du recours, il n'y a aucun fondement juridique qui justifie une ordonnance de cette nature. La juge qui a entendu le recours n'avait pas compétence pour ajouter comme intimées des entités qui ne sont pas assujetties aux dispositions de la *Loi* et en le faisant, elle a commis une erreur justifiant l'infirmité de sa décision.

[20] J'ajouterais, incidemment, que la juge qui a entendu le recours n'aurait pas dû constituer les appelantes parties au recours sans leur avoir d'abord donné l'occasion de se faire entendre.

VII. Dispositif

[21] Je suis d'avis d'accueillir l'appel. L'ordonnance de la juge qui a entendu le recours doit être rejetée et la Ville de Fredericton et la Commission de police du Nouveau-Brunswick doivent être retirées en tant qu'intimées. L'affaire devrait être renvoyée à la Cour du Banc de la Reine afin qu'elle tranche le recours opposant M. Nelson et le ministre de la Sécurité publique. Je ne rendrais pas d'ordonnance quant aux dépens.

Schedule "A" / Annexe « A »

<i>New Brunswick Regulation 85-68 under the Right to Information Act</i>	<i>Règlement du Nouveau-Brunswick 85-68 pris en vertu de la Loi sur le droit à l'information</i>
Advisory Council on the Status of Women	Conseil consultatif sur la condition de la femme
Ambulance New Brunswick Inc.	Ambulance Nouveau-Brunswick Inc.
Board of Commissioners of Public Utilities	Commission des entreprises des services publics
The Board of the New Brunswick Museum	Le Conseil du Musée du Nouveau-Brunswick
Le Centre Communautaire Sainte-Anne	Le Centre communautaire Sainte-Anne
Department of Agriculture and Aquaculture	Ministère de l'Agriculture et de l'Aquaculture
Department of Business New Brunswick	Ministère des Entreprises Nouveau-Brunswick
Department of Education	Ministère de l'Éducation
Department of Energy	Ministère de l'Énergie
Department of Environment	Ministère de l'Environnement
Department of Finance	Ministère des Finances
Department of Fisheries	Ministère des Pêches
Department of Health	Ministère de la Santé
Department of Intergovernmental Affairs	Ministère des Affaires intergouvernementales
Department of Justice and Consumer Affairs	Ministère de la Justice et de la Consommation
Department of Local Government	Ministère des Gouvernements locaux
Department of Natural Resources	Ministère des Ressources naturelles
Department of Post-Secondary Education, Training and Labour	Ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail
Department of Public Safety	Ministère de la Sécurité publique
Department of Social Development	Ministère du Développement social

Department of Supply and Services	Ministère de l'Approvisionnement et des Services
Department of Tourism and Parks	Ministère du Tourisme et des Parcs
Department of Transportation	Ministère des Transports
Department of Wellness, Culture and Sport	Ministère du Mieux-être, de la Culture et du Sport
Energy Efficiency and Conservation Agency of New Brunswick	Agence de l'efficacité et de la conservation énergétiques du Nouveau-Brunswick
Executive Council Office	Bureau du Conseil exécutif
FacilicorpNB Ltd.	FacilicorpNB Ltée.
Fort LaTour Development Authority	Régie de développement de Fort LaTour
Kings Landing Corporation	Société de Kings Landing
Labour and Employment Board	Commission du travail et de l'emploi
Legislative Library	Bibliothèque de l'Assemblée législative
Military Compound Board	Commission du Quartier militaire
New Brunswick Advisory Council on Seniors	Conseil consultatif des aînés du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Electric Finance Corporation	Corporation financière de l'électricité du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Emergency Measures Organization	Organisation des mesures d'urgence du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Film Classification Board	Bureau de cote des films du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Fisheries and Aquaculture Development Board	Conseil de développement des pêches et de l'aquaculture du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Geographic Information Corporation	Corporation d'information géographique du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Health Council	Conseil du Nouveau-Brunswick en matière de santé
New Brunswick Highway Corporation	Société de voirie du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Housing Corporation	Société d'habitation du Nouveau-Brunswick

New Brunswick Industrial Development Appeal Board	Commission d'appel en matière de développement industriel du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Industrial Development Board	Conseil de développement industriel du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Investment Management Corporation	Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Liquor Corporation	Société des alcools du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Lotteries and Gaming Corporation	Société des loteries et des jeux du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Power Coleson Cove Corporation	Corporation de Coleson Cove Énergie Nouveau-Brunswick
New Brunswick Power Distribution and Customer Service Corporation	Corporation de distribution et service à la clientèle Énergie Nouveau-Brunswick
New Brunswick Power Generation Corporation	Corporation de production Énergie Nouveau-Brunswick
New Brunswick Power Holding Corporation	Corporation de portefeuille Énergie Nouveau-Brunswick
New Brunswick Power Nuclear Corporation	Corporation d'énergie nucléaire du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Power Transmission Corporation	Corporation de transport Énergie Nouveau-Brunswick
New Brunswick Research and Productivity Council	Conseil de la recherche et de la productivité du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Securities Commission	Commission des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick
New Brunswick Transportation Authority	Régie des transports du Nouveau-Brunswick
Office of the Attorney General	Cabinet du procureur général
Office of the Auditor General	Bureau du vérificateur général
Office of Human Resources	Bureau des ressources humaines
Office of the Premier	Cabinet du Premier ministre
Premier's Council on the Status of Disabled Persons	Conseil du Premier ministre sur la condition des personnes handicapées
Regional Development Corporation	Société de développement régional

Regional Family Income Security Appeal Boards	Commissions d'appel régionales sur la sécurité du revenu familial
Regional Health Authority A	Régie régionale de la santé A/Regional Health Authority A
Regional Health Authority B	Régie régionale de la santé B/Regional Health Authority B