

T-916-99

T-916-99

Kevork Marachelian (*Applicant*)**Kevork Marachelian** (*demandeur*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)**Le procureur général du Canada** (*défendeur*)**INDEXED AS: MARACHELIAN v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: MARACHELIAN c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (1^o INST.)**

Trial Division, Pelletier J.—Montréal, June 12; Ottawa, July 11, 2000.

Section de première instance, juge Pelletier—Montréal, 12 juin; Ottawa, 11 juillet 2000.

Penitentiaries — Convict serving life sentence for murder of security guard in attack on Turkish embassy at Ottawa — Application for transfer from medium security to minimum security institution — Reassessment of security classification — Transfer and reclassification denied based on secret RCMP and CSIS information — Judicial review, rather than internal grievance, appropriate as evidence suggesting security classification dictated to Correctional Service by another agency — Failure to advise convict of substance of RCMP and CSIS allegations breach of right to procedural fairness and violation of Corrections and Condition Release Act, s. 27.

Pénitenciers — Détenu purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité pour le meurtre d'un gardien de sécurité perpétré lors d'une attaque contre l'ambassade turque à Ottawa — Demande de transfèrement d'un établissement à sécurité moyenne à un établissement à sécurité minimale — Réévaluation de la classification du niveau de sécurité — Transfèrement et reclassification refusés en raison de renseignements secrets fournis par la GRC et le SCRS — Le contrôle judiciaire, plutôt que le grief interne, était approprié, un élément de preuve indiquant que le Service correctionnel s'était fait dicter sa classification du niveau de sécurité par un autre organisme — Le défaut d'informer le détenu de l'essentiel des allégations de la GRC et du SCRS constituait une atteinte à son droit à l'équité procédurale et une violation de l'art. 27 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Inmate's application for transfer to other institution and security reclassification denied based on secret RCMP and CSIS information — Judicial review, rather than internal grievance, appropriate as evidence suggesting inmate's security classification dictated to Correctional Service by another agency — Failure to advise inmate of substance of RCMP and CSIS allegations breach of right to procedural fairness and violation of Corrections and Conditional Release Act, s. 27.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Demande de transfèrement à un autre établissement et de reclassification du niveau de sécurité d'un détenu refusée en raison de renseignements secrets fournis par la GRC et le SCRS — Le contrôle judiciaire, plutôt que le grief interne, était approprié, un élément de preuve indiquant que le Service correctionnel s'était fait dicter la classification du niveau de sécurité du détenu par un autre organisme — Le défaut d'informer le détenu de l'essentiel des allégations de la GRC et du SCRS constituait une atteinte à son droit à l'équité procédurale et une violation de l'art. 27 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

A security guard was killed in an attack by the applicant and two others on the Turkish Embassy at Ottawa in 1985. The purpose of this attack was to draw attention to the genocide of the Armenians in 1915. The applicant was convicted of first degree murder and sentenced to life imprisonment without the possibility of parole for 25 years. In 1999, the applicant applied for a transfer from the medium security Drummondville Institution to a minimum security institution. This required the Correctional Service to reassess his security classification. The case management team at Drummondville Institution reported that on the basis of criteria which are usually applied to the assessment of

Un gardien de sécurité a été tué pendant l'attaque perpétrée par le demandeur et deux autres personnes contre l'ambassade turque à Ottawa en 1985. Cette attaque avait pour but d'attirer l'attention sur le génocide des Arméniens survenu en 1915. Le demandeur a été déclaré coupable de meurtre au premier degré et condamné à l'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle pendant 25 ans. En 1999, le demandeur a fait une demande de transfèrement de l'établissement à sécurité moyenne à un établissement à sécurité minimale. Cela a obligé le Service correctionnel à réévaluer la classification de son niveau de sécurité. L'équipe de gestion des cas de l'établissement de

risk, the applicant's classification should be reduced to minimum. However, considering secret information on file from the RCMP and CSIS, the case management team concluded that placement in a minimum security establishment did not appear to be adequate and so recommended to the Warden of the Drummondville Institution. (It has since been disclosed that the substance of the RCMP documents was that the applicant was a suspect in an ongoing investigation of the murder of a Turkish military attaché in 1982). The Warden accordingly rejected the applications for reclassification and transfer on the basis of public security. Neither the secret information nor a summary thereof were provided to the applicant.

This was an application for judicial review of the refusal to reclassify and of the refusal to transfer. The applicant argued primarily that the Correctional Service had fettered its discretion or had failed to exercise its discretion or gave rise to a reasonable apprehension of bias in deferring to CSIS and the RCMP on the question of the applicant's security classification.

Held, the application should be allowed.

The internal grievance procedure provided by the *Corrections and Conditional Release Act* must normally be exhausted before proceedings are initiated in the Federal Court. In this case, however, there was evidence suggesting that the Correctional Service has had the applicant's security classification dictated to it by another agency. A grievance which puts such an issue into question cannot credibly be adjudicated by the same Correctional Service which is implicated. Therefore, the facts of this case constitute an exception to the general rule as to the exhaustion of internal remedies and judicial review was appropriate.

A prisoner who is subject to disciplinary action is entitled to know the basis of the action against him. While this was not a discipline case, the effect was essentially the same. The refusal to reclassify and transfer the applicant was based upon an allegation which has not been shared with him and to which he has not had the opportunity to respond. Paragraph 4(d) of the Act provides that "the Service use the least restrictive measures consistent with the protection of the public, staff members and officers", whether the question is disciplinary measures or security classification. The disclosure obligations, and constraints, ought to be the same in both cases. While some information cannot be disclosed in full, there ought to be sufficient disclosure of the gist of the allegation to allow the applicant to respond. Therefore, the failure to advise the applicant of the substance of the RCMP and CSIS allegations so as to allow him to meet those

Drummondville a indiqué qu'à la lumière des critères habituellement appliqués en matière d'évaluation des risques, la classification de sécurité du demandeur devrait être réduite au niveau minimal. Toutefois, à la lumière de renseignements secrets figurant au dossier et provenant de la GRC et du SCRS, l'équipe de gestion des cas a conclu que le placement dans un établissement à sécurité minimale ne paraissait pas adéquat et a fait sa recommandation en conséquence au directeur de l'établissement de Drummondville. (Il a depuis été révélé que les documents de la GRC indiquaient essentiellement que le demandeur était soupçonné dans le cadre d'une enquête en cours sur le meurtre d'un attaché militaire turc survenu en 1982). Le directeur a donc rejeté les demandes de reclassification et de transfèrement pour des raisons de sécurité publique. Ni les renseignements secrets, ni un résumé de ces renseignements n'ont été fournis au demandeur.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire du refus de reclassifier et de transférer le demandeur. Le demandeur a principalement soutenu que le Service correctionnel avait entravé son pouvoir discrétionnaire, qu'il avait omis de l'exercer ou qu'il avait donné lieu à une crainte raisonnable de partialité en s'en remettant au SCRS et à la GRC sur la question de la classification du niveau de sécurité du demandeur.

Jugement: la demande est accueillie.

La procédure de grief interne prévue par la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* doit normalement être épuisée avant qu'une instance ne soit commencée en Cour fédérale. Dans la présente affaire, toutefois, il y avait un élément de preuve indiquant que le Service correctionnel s'était fait dicter sa classification du niveau de sécurité par un autre organisme. Un grief mettant en cause une telle question ne peut pas être tranché de façon crédible par le Service correctionnel, qui est lui-même concerné. Les faits de la présente affaire constituent donc une exception à la règle générale relative à l'épuisement des recours internes, et le contrôle judiciaire était approprié.

Un détenu faisant l'objet de mesures disciplinaires a le droit de connaître les motifs de ces mesures. Même s'il ne s'agissait pas d'une affaire disciplinaire, le résultat était essentiellement le même. Le refus de reclassifier et de transférer le demandeur était fondé sur une allégation qui ne lui avait pas été communiquée et à laquelle il n'avait pas eu la possibilité de répondre. L'alinéa 4d) de la Loi prévoit que «les mesures nécessaires à la protection du public, des agents et des délinquants doivent être le moins restrictives possible», que la question porte sur des mesures disciplinaires ou sur la classification du niveau de sécurité. L'obligation de communication de l'information devrait être la même et devrait faire l'objet des mêmes restrictions dans les deux cas. Même si certains renseignements ne peuvent pas être communiqués en entier, il devrait y avoir une communication suffisante de l'essentiel de l'allégation pour permettre

objections was a breach of the applicant's rights to procedural fairness.

Alternatively, the decision was in violation of section 27 of the Act which provides that the offender shall, before the decision is taken, be given all the information to be considered in the taking of the decision or a summary of that information.

While the information which the respondent had from the RCMP and CSIS was received subject to specific instructions that it was not to be disclosed without the consent of the party providing the information, the Correctional Service cannot avoid its obligations to inmates by means of an agreement with third parties.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 38.
Corrections and Conditional Release Act, S.C. 1992, c. 20, ss. 4(d), 27(2),(3), 30(2).
Corrections and Conditional Release Regulations, SOR/92-620, ss. 15, 81.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Doran v. Canada (Correctional Services) (1996), 108 F.T.R. 93 (F.C.T.D.); *Demaria v. Regional Classification Board*, [1987] 1 F.C. 74; (1986), 21 Admin. L.R. 227; 30 C.C.C. (3d) 55; 53 C.R. (3d) 88; 5 F.T.R. 160; 69 N.R. 135 (C.A.); *Cadioux v. Director of Mountain Institution*, [1985] 1 F.C. 378; (1984), 9 Admin. L.R. 50; 13 C.C.C. (3d) 330; 41 C.R. (3d) 30; 10 C.R.R. 248 (T.D.).

DISTINGUISHED:

Fortin v. Donnacona Institution (1997), 153 F.T.R. 84 (F.C.T.D.); *Giesbrecht v. Canada* (1998), 10 Admin. L.R. (3d) 246; 148 F.T.R. 81 (F.C.T.D.).

APPLICATION for judicial review of the decision of the Warden of the Drummondville Institution rejecting the applicant's applications for reclassification and transfer. Application allowed.

APPEARANCES:

Stephen Fineberg and *Haytoug-Léon Chamlian* for applicant.
Eric Lafrenière for respondent.

au demandeur d'y répondre. Par conséquent, le défaut d'informer le demandeur de l'essentiel des allégations de la GRC et du SCRS de manière à lui permettre d'y répondre constituait une atteinte à son droit à l'équité procédurale.

Subsidiairement, la décision contrevenait à l'article 27 de la Loi, qui prévoit que le délinquant doit recevoir, avant la prise de la décision, tous les renseignements entrant en ligne de compte dans celle-ci ou un sommaire de ceux-ci.

Même si le défendeur avait reçu les renseignements de la GRC et du SCRS sous réserve qu'il ne devait pas les divulguer sans le consentement de la partie qui les avait fournis, le Service correctionnel ne peut pas éviter de respecter ses obligations envers les détenus au moyen d'une entente avec des tiers.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 38.
Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, L.C. 1992, ch. 20, art. 4d), 27(2),(3) (mod. par L.C. 1995, ch. 42, art. 10), 30(2).
Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, DORS/92-620, art. 15, 81.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Doran c. Canada (Services correctionnels) (1996), 108 F.T.R. 93 (C.F. 1^{re} inst.); *Demaria c. Comité régional de classement des détenus*, [1987] 1 C.F. 74; (1986), 21 Admin. L.R. 227; 30 C.C.C. (3d) 55; 53 C.R. (3d) 88; 5 F.T.R. 160; 69 N.R. 135 (C.A.); *Cadioux c. Directeur de l'établissement Mountain*, [1985] 1 C.F. 378; (1984), 9 Admin. L.R. 50; 13 C.C.C. (3d) 330; 41 C.R. (3d) 30; 10 C.R.R. 248 (1^{re} inst.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Fortin c. Établissement de Donnacona (1997), 153 F.T.R. 84 (C.F. 1^{re} inst.); *Giesbrecht c. Canada* (1998), 10 Admin. L.R. (3d) 246; 148 F.T.R. 81 (C.F. 1^{re} inst.).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision du directeur de l'établissement de Drummondville rejetant les demandes de reclassification et de transfèrement présentées par le demandeur. Demande accueillie.

ONT COMPARU:

Stephen Fineberg et *Haytoug-Léon Chamlian* pour le demandeur.
Eric Lafrenière pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD:

Stephen Fineberg, Montréal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order and order rendered in English by

[1] PELLETIER J.: In 1985, Kevork Marachelian and two others attacked the Turkish embassy in Ottawa to draw attention to the genocide of the Armenians in 1915. A security guard was killed. Marachelian and his accomplices were convicted of first degree murder and sentenced to life imprisonment without the possibility of parole for 25 years. Since the day he entered prison, Marachelian has been a model prisoner but his attempts to be classified as a minimum security risk have been frustrated by the interest which the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) continue to take in him. The nature of the interest is indicated by a memorandum dated September 23, 1997 by Ms. Nancy Chow, the applicant's case management officer at the time, which reads as follows:

Translation by the Court:

We therefore remind you that your preventive security file is marked "Secret" and that a document from the Canadian Security Intelligence Service is on the file. This document forbids a reduction in your security status. By reason of the source of the information, your file is secret and it is impossible for us to share it with you. By reason of section 27(3) of Law 20 [the *Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, c. 20 (the Act)] the information may not be disclosed.

[2] In early 1999, Mr. Marachelian, who is held at Drummondville, a medium security institution, applied for transfer to another institution. This required the Correctional Service to reassess his security classification as the institution to which he requested a transfer was a minimum security institution. The case management team at Drummondville undertook a review of his file and reported that on the basis of the criteria which are usually applied to the assessment of risk, Mr. Marachelian's classification should be reduced to

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Stephen Fineberg, Montréal, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance et l'ordonnance rendus par

[1] LE JUGE PELLETIER: En 1985, Kevork Marachelian et deux autres personnes ont attaqué l'ambassade de la Turquie à Ottawa pour attirer l'attention sur le génocide des Arméniens survenu en 1915. Un gardien de sécurité a été tué. Marachelian et ses complices ont été déclarés coupables de meurtre au premier degré et condamnés à l'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle pendant 25 ans. Depuis son entrée en prison, Marachelian est un détenu modèle, mais ses tentatives d'obtenir une classification selon un niveau de sécurité minimal ont été vaines en raison de l'intérêt que la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) et le Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS) continuent à lui porter. La nature de cet intérêt est indiquée dans la note de service suivante, faite le 23 septembre 1997 par M^{me} Nancy Chow, l'agent de gestion des cas du demandeur à l'époque:

Nous vous rappelons donc que votre dossier de la sécurité préventive porte la mention «secret» et qu'un document du Service Canadien de Renseignement de Sécurité (SCRS) y est consigné. Ce document interdit votre déclassification sécuritaire. En raison de la provenance de l'information, votre dossier est secret et il nous est impossible de vous le partager. En vertu de l'art. 27(3) de la Loi 20 [*Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20], l'information ne peut être divulguée.

[2] Au début de l'année 1999, M. Marachelian, qui est détenu à l'établissement à sécurité moyenne de Drummondville, a demandé son transfèrement à un autre établissement. Cela a obligé le Service correctionnel à réévaluer la classification de son niveau de sécurité puisque l'établissement auquel il avait demandé le transfèrement était un établissement à sécurité minimale. L'équipe de gestion des cas de l'établissement de Drummondville a effectué un examen de son dossier et a indiqué qu'à la lumière

minimum. However, the case management team went on to consider other factors, specifically the information on the file from the RCMP and CSIS. The case management team concluded as follows:

Translation by the Court:

Our position therefore currently remains the same and as previously mentioned, even though the reasons given for the transfer by the subject would be desirable for him, we must give public security a greater priority and we cannot [not] take into account his preventive security file. According to us, the risks of flight as well as public safety concerns continue to be moderate. Consequently, placement in a minimum security establishment does not appear to us to be adequate.

[3] This assessment was forwarded to the Warden of the Drummondville Institution, Mr. Jacques Labonté, for a decision. On April 21, 1999, he rejected the applications for reclassification and transfer for reasons which appear below:

Translation by the Court:

You have asked for a transfer to the CFF Institution in order to participate in the kitchen program, to be nearer to your family, and to get the benefit of medical treatment for a knee. Having reviewed your file, we note that the reevaluation scale for your security level was completed on 99-04-12 and rates your security level as minimum. Notwithstanding this, secret information of a delicate nature is present in the preventive security file. You remain a subject of interest for the R.C.M.P. and the Canadian Security Intelligence Service. (You have refused to meet with the R.C.M.P. in January 1999.) This information is very much of concern, is relevant to the issue of public security and justifies a deviation from the security level obtained on the scale. Your security classification is therefore maintained at medium.

Consequently and in accordance with CD 006 dealing with classification of institutions and CD 540 concerning transfer of inmates, I refuse your request for a transfer to the CFF Institution.

des critères habituellement appliqués en matière d'évaluation des risques, la classification de sécurité de M. Marachelian devrait être réduite au niveau minimal. L'équipe de gestion des cas a toutefois également tenu compte d'autres facteurs, soit les renseignements contenus au dossier qui provenaient de la GRC et du SCRS. L'équipe de gestion des cas a tiré la conclusion suivante:

Notre position demeure donc présentement la même et tel que mentionné précédemment, bien que les raisons de transfèrement invoquées par le sujet pourraient s'avérer souhaitables pour ce dernier, nous devons prioriser la sécurité du public et ne pouvons [ne] pas tenir compte de son dossier de sécurité préventive. Selon nous, les risques d'évasion ainsi que concernant la sécurité du public demeurent toujours modérés. Conséquemment, l'encadrement en établissement à sécurité minimale ne nous apparaît pas être suffisant.

[3] Cette évaluation a été transmise au directeur de l'établissement de Drummondville, M. Jacques Labonté, pour qu'il prenne la décision. Le 21 avril 1999, ce dernier a rejeté les demandes de reclassification et de transfèrement pour les motifs qui suivent:

Vous demandez un transfèrement à l'établissement CFF afin de participer au programme cuisine, pour vous rapprocher de votre famille et pour bénéficier de soins médicaux à un genou. À l'étude de votre dossier, nous constatons que l'Échelle de réévaluation de votre niveau de sécurité a été complétée le 99-04-12 et évalue votre niveau de sécurité à minimum. Toutefois, des renseignements secrets de nature délicate sont présents au dossier de la sécurité préventive. Vous demeurez un sujet d'intérêt pour la GRC et le Service Canadien des renseignements de sécurité. (Vous avez d'ailleurs refusé de rencontrer la GRC en janvier 1999.) Ces informations sont très préoccupantes, contribuent à compromettre la sécurité du public et justifient une dérogation du niveau de sécurité obtenu à l'Échelle. Votre cote de sécurité est donc maintenue à un niveau médium.

Conséquemment et conformément à la DC 006 concernant la classification des établissements et la DC 540 concernant les transfèvements des détenus, je refuse votre demande de transfèrement vers l'Établissement CFF. Vous ne pouvez faire l'objet d'un transfèrement vers un établissement à sécurité minimum puisque votre niveau de sécurité est maintenu à médium.

[4] As part of the process of notification of the decision, Mr. Marachelian received four documents:

- Follow-up on Correctional Plan dated April 8, 1999
- Pre-decision assessment dated April 8, 1999
- Inmate Security Level Recommendation/Decision dated April 21, 1999
- Institutional transfer Recommendation/Decision dated April 21, 1999

[5] These were provided to Mr. Marachelian for the purpose of complying with section 27 of the *Corrections and Conditional Release Act* [S.C. 1992, c. 20] (the Act) which provides as follows:

27. (1) Where an offender is entitled by this Part or the regulations to make representations in relation to a decision to be taken by the Service about the offender, the person or body that is to take the decision shall, subject to subsection (3), give the offender, a reasonable period before the decision is to be taken, all the information to be considered in the taking of the decision or a summary of that information.

(2) Where an offender is entitled by this Part or the regulations to be given reasons for a decision taken by the Service about the offender, the person or body that takes the decision shall, subject to subsection (3), give the offender, forthwith after the decision is taken, all the information that was considered in the taking of the decision or a summary of that information.

(3) Except in relation to decisions on disciplinary offences, where the Commissioner has reasonable grounds to believe that disclosure of information under subsection (1) or (2) would jeopardize

- (a) the safety of any person,
- (b) the security of a penitentiary, or
- (c) the conduct of any lawful investigation,

the Commissioner may authorize the withholding from the offender of as much information as is strictly necessary in order to protect the interest identified in paragraph (a), (b) or (c).

[6] Following receipt of the documentation, and within 30 days of the decision, the refusal to reclassify the applicant and the refusal to transfer the applicant

[4] Dans le cadre du processus d'avis de la décision, M. Marachelian a reçu quatre documents:

- Suivi du plan correctionnel daté du 8 avril 1999
- Évaluation en vue d'une décision datée du 8 avril 1999
- Recommandation/décision pour niveau sécurité du détenu datée du 21 avril 1999
- Recommandation/décision pour transfèrement sollicité datée du 21 avril 1999

[5] Ces documents ont été fournis à M. Marachelian conformément à l'article 27 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* [L.C. 1992, ch. 20 (mod. par L.C. 1995, ch. 42, art. 10)] (la Loi), qui prévoit:

27. (1) Sous réserve du paragraphe (3), la personne ou l'organisme chargé de rendre, au nom du Service, une décision au sujet d'un délinquant doit, lorsque celui-ci a le droit en vertu de la présente partie ou des règlements de présenter des observations, lui communiquer, dans un délai raisonnable avant la prise de décision, tous les renseignements entrant en ligne de compte dans celle-ci, ou un sommaire de ceux-ci.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), cette personne ou cet organisme doit, dès que sa décision est rendue, faire connaître au délinquant qui y a droit au titre de la présente partie ou des règlements les renseignements pris en compte dans la décision, ou un sommaire de ceux-ci.

(3) Sauf dans le cas des infractions disciplinaires, le commissaire peut autoriser, dans la mesure jugée strictement nécessaire toutefois, le refus de communiquer des renseignements au délinquant s'il a des motifs raisonnables de croire que cette communication mettrait en danger la sécurité d'une personne ou du pénitencier ou compromettrait la tenue d'une enquête licite.

[6] Après la réception des documents et dans un délai de 30 jours de la décision, le refus de reclassifier le demandeur et le refus de le transférer ont fait toutes

were each made the subject of an application for judicial review. Those applications were ordered to be heard together because of the interconnectedness of the subject-matter of the applications.

[7] As part of the application for judicial review, a demand was made for the production of all the RCMP reports on the applicant's preventive security file as well as copies of the CSIS reports on the same file. This led to an application in which section 38 of the *Canada Evidence Act* [R.S.C., 1985, c. C-5] was invoked to resist production of the documents. After the Manager of Security Operations was cross-examined on her affidavit, the application was abandoned. It has since been disclosed however, that the substance of the RCMP documents is that the applicant is a suspect in an ongoing investigation of the murder of a Turkish military attaché in 1982.¹ The contents of the CSIS document and its relevance to applicant's incarceration remain unknown.

[8] The respondent raises as a preliminary point that the applicant has not exhausted his internal remedies and therefore his application to this Court is premature. There is authority in this Court in the form of *Fortin v. Donnacona Institution* (1997), 153 F.T.R. 84 (F.C.T.D.), a decision of Teitelbaum J. and *Giesbrecht v. Canada* (1998), 10 Admin. L.R. (3d) 246 (F.C.T.D.), a decision of Rothstein J. (as he then was) that the internal grievance procedure provided by the Act is, in general terms, an adequate alternate remedy which must be exhausted before initiating proceedings in the Federal Court. Both of these cases set out the case law which supports that proposition. The underlying rationale is that the statutory remedy is deprived of any relevance if it can simply be bypassed in favour of the Federal Court. One might add that judicial resources should not be occupied dealing with problems for which another forum is provided.

[9] There are exceptions to this general rule as there are to all others. In *Doran v. Canada (Correctional Services)* (1996), 108 F.T.R. 93 (F.C.T.D.), MacKay

deux l'objet de demandes de contrôle judiciaire. Il a été ordonné que ces demandes soient entendues conjointement en raison du lien existant entre les objets des demandes.

[7] Dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire, le demandeur a sollicité la production de l'ensemble des rapports de la GRC versés à son dossier de sécurité préventive de même que celle des copies des rapports du SCRS consignés au même dossier. Cela a mené à une demande contestant la production des documents en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* [L.R.C. (1985), ch. C-5]. Après que la gestionnaire des opérations en matière de sécurité eut été contre-interrogée relativement à son affidavit, la demande a été abandonnée. Il a depuis cependant été révélé que les documents de la GRC indiquaient essentiellement que le demandeur était soupçonné dans le cadre d'une enquête en cours sur le meurtre d'un attaché militaire turc survenu en 1982¹. Le contenu des documents du SCRS et leur pertinence quant à l'incarcération du demandeur demeurent inconnus.

[8] Le défendeur a soulevé l'argument préliminaire voulant que le demandeur n'avait pas épuisé ses recours internes et que la demande déposée auprès de la Cour était donc prématurée. Il ressort des décisions rendues par la Cour dans *Fortin c. Établissement de Donnacona* (1997), 153 F.T.R. 84 (C.F. 1^{re} inst.), par le juge Teitelbaum, et dans *Giesbrecht c. Canada* (1998), 10 Admin. L.R. (3d) 246 (C.F. 1^{re} inst.), par le juge Rothstein (maintenant juge à la Cour d'appel), que la procédure de grief interne prévue par la Loi constitue, de façon générale, un autre recours adéquat qui doit être épuisé avant qu'une instance ne soit commencée en Cour fédérale. Ces deux arrêts ont exposé la jurisprudence à l'appui de cette proposition. Sa logique interne est que le recours prévu par la loi est privé de toute pertinence si on peut y passer outre en s'adressant simplement à la Cour fédérale. On pourrait ajouter qu'il ne faut pas consacrer des ressources judiciaires au règlement de problèmes pour lesquels il existe un autre forum.

[9] Comme toutes les autres règles, cette règle générale admet des exceptions. Dans *Doran c. Canada (Service correctionnel)* (1996), 108 F.T.R. 93 (C.F. 1^{re}

J. held that an early application for judicial review was appropriate where the lawful authority of the Commissioner is in issue. MacKay J. relied in part upon section 81 of the Regulations [*Corrections and Conditional Release Regulations*, SOR/92-620] made under the Act which provides that where an application for judicial review is made, the grievance procedure is stayed until the judicial review is completed. In his view, this provision confirmed that a party had a right to proceed in one forum or the other. *Doran*, *supra*, which may have turned on its particular facts, was not referred to in *Fortin* and *Giesbrecht*, *supra*.

[10] The policy reasons for requiring applicants to exhaust their internal remedies are compelling. To hold otherwise is to undermine the legitimacy of alternate remedies by assigning them to a secondary position when there are many reasons why they should occupy a primary role in the resolution of disputes. In the context of correctional facilities, one could identify timeliness, familiarity with a unique environment, adequate procedural safeguards and economy as reasons for which internal remedies ought to be exhausted before approaching this Court. However, there will be circumstances in which the internal remedies are not adequate. In this case, there is evidence, in the memorandum of Nancy Chow, suggesting that the Correctional Service has had the applicant's security classification dictated to it by another agency. A grievance which puts such an issue into question cannot credibly be adjudicated by the Correctional Service since it is the Correctional Service itself which is implicated. For that reason, while upholding the general rule as to exhaustion of internal remedies, I find that the facts of this case constitute an exception to that rule.

[11] Counsel for the applicant argued a number of grounds as to why the decisions of April 21, 1999 should be set aside. He argued primarily that the

inst.), le juge MacKay a conclu qu'il était approprié de présenter en début de procédure une demande de contrôle judiciaire lorsque l'autorité légale du commissaire était en cause. Le juge MacKay s'est fondé en partie sur l'article 81 du Règlement [*Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, DORS/92-620] pris en vertu de la Loi, qui prévoit que lorsqu'une demande de contrôle judiciaire est présentée, la procédure de grief est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur cette demande. Il était d'avis que cette disposition confirmait qu'une partie avait le droit d'utiliser un forum ou l'autre. La décision rendue dans *Doran*, précitée, qui reposait peut-être sur des faits qui lui étaient particuliers, n'a pas été mentionnée dans les décisions *Fortin* et *Giesbrecht*, précitées.

[10] Les considérations de principe justifiant que l'on exige des demandeurs qu'ils épuisent leurs recours internes sont déterminantes. Conclure autrement signifierait miner la légitimité de ces autres recours en leur attribuant un rôle secondaire alors qu'il existe de nombreuses raisons pour lesquelles ils doivent jouer un rôle de premier plan dans le règlement des litiges. Dans le contexte des établissements de détention, on peut mentionner la rapidité, la connaissance d'un environnement unique, les mesures adéquates de protection procédurale et l'économie comme motifs pour lesquels les recours internes devraient être épuisés avant qu'une demande ne soit faite auprès de la Cour. Il y a toutefois des cas où les recours internes ne sont pas adéquats. Dans la présente affaire, la note de service de Nancy Chow constitue un élément de preuve indiquant que le Service correctionnel s'est fait dicter sa classification du niveau de sécurité par un autre organisme. Un grief mettant en cause une telle question ne peut pas être tranché de façon crédible par le Service correctionnel, car c'est le Service correctionnel lui-même qui est concerné. Tout en confirmant la règle générale relative à l'épuisement des recours internes, je conclus que les faits de la présente affaire constituent une exception à cette règle pour ce motif.

[11] L'avocat du demandeur a invoqué un certain nombre d'arguments en vertu desquels les décisions du 21 avril 1999 devraient être annulées. Il a principa-

Correctional Service had fettered its discretion or had failed to exercise its discretion or gave rise to a reasonable apprehension of bias in deferring to CSIS and the RCMP on the question of the applicant's security classification. Relying on correspondence from the Quebec Regional Office of the Correctional Service as well as Ms. Chow's memoranda, he also sought to show that senior officials of the Service had deferred to the outside agencies on these questions and that more junior officials must be taken to have known of this policy and to have been influenced by it.

[12] There is evidence from which one could conclude that the Correctional Service had in fact allowed its position with respect to the applicant's security classification to be dictated by other agencies but that evidence is in relation to decisions other than the decisions in issue in these applications. The link between those decisions and the decisions under review is the evidence that the warden who made the decision had the entire file and therefore must have known the position of his superiors.

[13] I find that I do not have to decide this question as there are other grounds on which this application is entitled to succeed. There is a line of cases in this Court to the effect that a prisoner who is subject to disciplinary action is entitled to know the basis of the action against him. One of the first cases in the line is *Demaria v. Regional Classification Board*, [1987] 1 F.C. 74 (C.A.), a case in which an inmate was transferred as a result of an allegation that he had brought cyanide into the institution [at pages 76-77]:

There is, in my view, simply no doubt that the appellant was not treated with the fairness to which he was entitled. The purpose of requiring that notice be given to a person against whose interests it is proposed to act is to allow him to respond to it intelligently. If the matter is contested, such response will normally consist of either or both of a denial of what is alleged and an allegation of other facts to complete the picture. Where, as here, it is not intended to hold a hearing or otherwise give the person concerned a

lement soutenu que le Service correctionnel avait entravé son pouvoir discrétionnaire, qu'il avait omis de l'exercer ou qu'il avait donné lieu à une crainte raisonnable de partialité en s'en remettant au SCRS et à la GRC sur la question de la classification du niveau de sécurité du demandeur. Faisant référence aux lettres du bureau régional du Québec du Service correctionnel de même qu'aux notes de service de M^{me} Chow, il a également tenté de démontrer que les hauts fonctionnaires du Service s'en étaient remis à ces organismes externes quant à ces questions et qu'il fallait tenir pour acquis que les fonctionnaires subalternes connaissaient cette politique et qu'ils en avaient subi l'influence.

[12] Il y a des éléments de preuve à partir desquels on pourrait conclure que le Service correctionnel avait permis dans les faits que sa position relative à la classification du niveau de sécurité du demandeur lui soit dictée par d'autres organismes, mais ces éléments de preuve ont trait à des décisions autres que celles qui font l'objet des présentes demandes. Le lien existant entre ces décisions et les décisions faisant l'objet des demandes de contrôle judiciaire est que le directeur qui a pris les décisions disposait de l'ensemble du dossier, de sorte qu'il devait connaître la position de ses supérieurs.

[13] Je conclus que je n'ai pas à trancher cette question puisqu'il existe d'autres motifs pour lesquels la présente demande doit être accueillie. Il y a un courant de jurisprudence à la Cour selon lequel un détenu faisant l'objet de mesures disciplinaires a le droit de connaître les motifs de ces mesures. L'une des premières décisions dans ce courant est *Demaria c. Comité régional de classement des détenus*, [1987] 1 C.F. 74 (C.A.), une affaire dans laquelle un détenu avait été transféré en raison de l'allégation qu'il avait introduit du cyanure dans l'établissement [aux pages 76 et 77]:

Selon moi, il ne fait tout simplement aucun doute que l'appelant n'a pas bénéficié du traitement équitable auquel il avait droit. Si on exige qu'un avis soit donné à une personne contre laquelle on se propose d'agir, c'est pour permettre à celle-ci d'y répondre intelligemment. Lorsque la mesure projetée est contestée, une telle réponse consiste habituellement soit à nier ce qui est allégué soit à alléguer d'autres faits complétant le tableau ou les deux. Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, on n'entend pas tenir une

right to confront the evidence against him directly, it is particularly important that the notice contain as much detail as possible, else the right to answer becomes wholly illusory.

[14] This is not a discipline case but the effect is essentially the same. The refusal to reclassify and transfer the applicant is based upon an allegation which has not been shared with him and to which he has not had the opportunity to respond. The evidentiary record is clear that the only obstacle in the way of the applicant's reclassification is the undisclosed information on the applicant's preventive security file. It is true that the refusals in question here do nothing more than maintain the status quo whereas in *Demaria, supra*, and other cases to the same effect, the information is being used to restrict the applicant's rights.

[15] The policy of the Act, as reflected in paragraph 4(d) is "that the Service use the least restrictive measures consistent with the protection of the public, staff members and offenders". The issue of "least restrictive measures" is the same whether the question is disciplinary measures or security classification. The disclosure obligations ought to be the same in both cases, and should be subject to the same constraints in both cases. Some information cannot be disclosed in full but there ought to be sufficient disclosure of the gist of the allegation to allow the applicant to respond.²

[16] As a result, it is my view that the failure to advise the applicant of the substance of the RCMP and CSIS allegations so as to allow him to meet those objections was a breach of the applicant's rights to procedural fairness.

[17] If I am wrong about that, I find that the section 27 of the Act was not complied with.

[18] Section 15 of the Regulations provides as follows:

15. Where an inmate submits a request for a transfer referred to in section 29 of the Act, the Commissioner or a

audience ni conférer à la personne en cause le droit d'être mis directement en présence de la preuve présentée contre elle, il est particulièrement important que l'avis soit le plus détaillé possible; sinon le droit d'y répondre devient tout à fait illusoire.

[14] Il ne s'agit pas d'une affaire disciplinaire, mais le résultat est essentiellement le même. Le refus de reclassifier et de transférer le demandeur est fondé sur une allégation qui ne lui a pas été communiquée et à laquelle il n'a pas eu la possibilité de répondre. Il ressort de la preuve au dossier que les renseignements non divulgués consignés au dossier de sécurité préventive du demandeur sont le seul obstacle empêchant la reclassification de ce dernier. Il est vrai que les refus en question en l'espèce ne font rien de plus que maintenir la situation existante tandis que dans *Demaria*, précitée, et dans les autres décisions dans le même sens, les renseignements étaient utilisés pour restreindre les droits du demandeur.

[15] Le principe de la Loi, comme l'indique l'alinéa 4d), veut que «les mesures nécessaires à la protection du public, des agents et des délinquants doivent être le moins restrictives possible». La question des «mesures [. . .] le moins restrictives possible» est la même, que la question porte sur des mesures disciplinaires ou sur la classification du niveau de sécurité. L'obligation de communication de l'information devrait être la même et devrait faire l'objet des mêmes restrictions dans les deux cas. Certains renseignements ne peuvent pas être communiqués en entier, mais il devrait y avoir une communication suffisante de l'essentiel de l'allégation pour permettre au demandeur d'y répondre².

[16] Par conséquent, je suis d'avis que le défaut d'informer le demandeur de l'essentiel des allégations de la GRC et du SCRS de manière à lui permettre d'y répondre constituait une atteinte à son droit à l'équité procédurale.

[17] Dans le cas où je ferais erreur à ce sujet, je conclus que l'article 27 de la Loi n'a pas été respecté.

[18] L'article 15 du Règlement prévoit:

15. Lorsque le détenu présente une demande de transfèrement visé à l'article 29 de la Loi, le commissaire ou l'agent

staff member designated in accordance with paragraph 5(1)(b) shall consider the request and give the inmate written notice of the decision, within 60 days after the submission of the request, including the reasons for the decision if the decision is to deny the request.

[19] Subsection 30(2) of the Act provides as follows:

30. . . .

(2) The Service shall give each inmate reasons, in writing, for assigning a particular security classification or for changing that classification.

[20] Section 27 has been set out earlier in paragraph 5 of these reasons.

[21] The refusal of a transfer request and a classification decision are both decisions in respect of which the applicant was entitled to written reasons. As a result, subsection 27(2) requires that he be given “all the information that was considered in the taking of the decision or a summary of that information” or “*les renseignements pris en compte dans la décision, ou un sommaire de ceux-ci*”, subject only to the terms of subsection 27(3). Since the applicant has not received the information relied upon or a summary of that information, subsection 27(2) has not been complied with. Subsection 27(3) provides a means whereby information may be withheld but it must be authorized by the Commissioner or his delegate. The respondent argued that since the report prepared for the warden by the case management team referred to subsection 27(3) and since the warden adopted their recommendation, the warden, as the Commissioner’s delegate, had effectively invoked subsection 27(3).

[22] The section of the case management team’s report which referred to subsection 27(3) is the following:

Translation by the Court:

Another record of intervention completed by Nancy Chow (following two requests by the inmate) reminds the inmate that his preventive security file is marked “Secret” and that a document from the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) is on file. She reminds him as well that by virtue of section 27(3) of Law 20, the information may not be disclosed.

désigné selon l’alinéa 5(1)b) doit, dans les 60 jours suivant la présentation de la demande, examiner celle-ci et aviser par écrit le détenu de sa décision et, s’il la refuse, indiquer les motifs de son refus.

[19] Le paragraphe 30(2) de la Loi prévoit:

30. [. .]

(2) Le Service doit donner, par écrit, à chaque détenu les motifs à l’appui de l’assignation d’une cote de sécurité ou du changement de celle-ci.

[20] L’article 27 a été reproduit au paragraphe 5 des présents motifs.

[21] Le refus d’une demande de transfèrement et une décision relative à la classification constituent des décisions au sujet desquelles le demandeur avait droit à des motifs écrits. C’est pourquoi le paragraphe 27(2) exige que le demandeur reçoive «les renseignements pris en compte dans la décision, ou un sommaire de ceux-ci», sous réserve des seules dispositions du paragraphe 27(3). Étant donné que le demandeur n’a pas reçu les renseignements pris en considération ou un sommaire de ceux-ci, le paragraphe 27(2) n’a pas été respecté. Le paragraphe 27(3) prévoit un moyen par lequel des renseignements peuvent être gardés secrets, mais il exige l’autorisation du commissaire ou de son représentant. Le défendeur a soutenu qu’étant donné que le rapport préparé pour le directeur par l’équipe de gestion des cas faisait référence au paragraphe 27(3) et que le directeur avait adopté la recommandation de cette dernière, le directeur, agissant à titre de représentant du commissaire, avait dans les faits appliqué le paragraphe 27(3).

[22] La partie du rapport de l’équipe de gestion des cas qui fait référence au paragraphe 27(3) est rédigée comme suit:

Un autre registre d’intervention complété par Nancy Chow (suite à deux requêtes du détenu) rappelle au sujet que son dossier de sécurité préventive porte la mention «Secret» et qu’un document du Service Canadien de renseignements de sécurité (SCRS) y est consigné. Elle lui rappelle également qu’en vertu de l’article 27(3) de la Loi 20, l’information ne peut lui être divulguée.

[23] As can be seen, this is simply a recapitulation of advice given to the applicant by Ms. Chow in respect of another decision and is not an invocation of subsection 27(3) by the case management team. Even if it were, it does not specify which of the three grounds referred to under subsection 27(3) is relied upon. As a result, there has been a failure to provide the applicant with the information which was relied upon in coming to the decision.

[24] Counsel for the respondent argued that in fact a process had been initiated in which a claim to withhold certain information had been advanced by the Commissioner, a process which had been rendered moot when the applicant abandoned his claim to production of the documents. The Court file discloses that in response to the applicant's demand for production of the RCMP and CSIS documents in his notice of application, a motion was brought by the respondent seeking an order under section 38 of the *Canada Evidence Act* authorizing the withholding of the RCMP and CSIS documents. This, however, is a different process than the administrative process contemplated by section 27 of the Act. Section 27 contemplates that one who is in receipt of a written decision is entitled to be given the material which was relied upon in coming to that decision. It is an administrative provision, meant to be applied in the Institution, no doubt as part of the internal grievance procedure.

[25] It was further argued by the respondent that the information which it had from the RCMP and CSIS was received subject to specific instructions that it was not to be disclosed without the consent of the party providing the information. As a result of inquiries from counsel for the applicant in relation to another decision, the RCMP allowed disclosure of the fact that the applicant was a suspect in the ongoing investigation of the murder of a Turkish diplomat in 1982. The evidence does not disclose if a similar inquiry was made of CSIS but the fact is that the nature of the CSIS information, let alone its content, has not been disclosed. The respondent's position amounts to saying that it has no right to release the information.

[23] Comme on peut le voir, il s'agit simplement d'une récapitulation de l'avis donné au demandeur par M^{me} Chow relativement à une autre décision, et non pas de l'application du paragraphe 27(3) par l'équipe de gestion des cas. Même s'il en était ainsi, le rapport ne précise pas sur lequel des trois motifs mentionnés par le paragraphe 27(3) il se fonde. Par conséquent, il y a eu défaut de fournir au demandeur les renseignements sur lesquels reposait la décision.

[24] L'avocat du défendeur a prétendu que, dans les faits, la demande du commissaire visant à garder secrets certains renseignements avait eu lieu dans le cadre d'un processus qui avait été rendu sans objet par le désistement par le demandeur de sa demande de production des documents. Il ressort du dossier de la Cour qu'en réponse à la demande de production des documents de la GRC et du SCRS faite par le demandeur dans son avis de demande, le défendeur a présenté une requête pour obtenir une ordonnance autorisant la non-production des documents de la GRC et du SCRS en application de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Il s'agit toutefois d'une procédure différente de la procédure administrative visée par l'article 27 de la Loi. L'article 27 prévoit qu'une personne ayant reçu une décision écrite a le droit d'obtenir les documents qui ont été pris en considération dans la prise de cette décision. Il s'agit d'une disposition administrative conçue pour être appliquée dans l'établissement, sans aucun doute en tant que partie de la procédure de grief interne.

[25] Le défendeur a également prétendu qu'il avait reçu les renseignements de la GRC et du SCRS sous réserve qu'il ne devait pas les divulguer sans le consentement de la partie qui les avait fournis. En raison des demandes de renseignements faites par l'avocat du demandeur relativement à une autre décision, la GRC a permis la divulgation du fait que le demandeur était un suspect dans le cadre de l'enquête en cours concernant le meurtre d'un diplomate turc en 1982. La preuve n'indique pas si une demande semblable a été faite auprès du SCRS, mais le fait est que la nature des renseignements détenus par ce dernier et à plus forte raison leur contenu n'ont pas été divulgués. La position du défendeur revient à dire qu'il n'a pas le droit de divulguer les renseignements.

[26] In my view, the Correctional Service cannot avoid its obligations to inmates by means of an agreement with third parties. The Service's obligation to comply with subsection 27(2) is qualified only by subsection 27(3) and not by any contractual arrangements which the Correctional Service may make with other agencies.

[27] In the result, I find that the decisions of Warden Labonté refusing the applicant's reclassification and request for transfer to a minimum security facility must be set aside since they were made in a way which denied the applicant procedural fairness. The decisions are remitted to the Correctional Service for reconsideration in accordance with these reasons.

ORDER

1- The decision of Warden Labonté dated April 21, 1999, refusing to change the applicant's security classification is hereby set aside and the matter is remitted to the Correctional Service to be determined in accordance with these reasons.

2- The decision of Warden Labonté dated April 21, 1999 refusing the applicant's transfer to Le Centre de formation fédéral is hereby set aside and the matter is remitted to the Commissioner to be determined in accordance with these reasons.

The applicant shall have his costs to be assessed.

¹ Much was made of the fact that some internal Correctional Service documents reference is made to the murder of an Armenian diplomat in 1982 when Armenia did not exist as an independent nation at that time. The characterization of the victim is secondary to the fact that the applicant was a suspect in a murder investigation.

² *Cadieux v. Director of Mountain Institution*, [1985] 1 F.C. 378 (T.D.).

[26] Je suis d'avis que le Service correctionnel ne peut pas éviter de respecter ses obligations envers les détenus au moyen d'une entente avec des tiers. L'obligation du Service correctionnel de se conformer au paragraphe 27(2) n'est diminuée que par le paragraphe 27(3), et non pas par quelque entente qu'il peut conclure avec d'autres organismes.

[27] En conséquence, je conclus que les décisions du directeur Labonté refusant la reclassification du demandeur et la demande de transfèrement à un établissement à sécurité minimale doivent être annulées parce qu'elles ont été rendues d'une manière niant au demandeur l'équité procédurale. Les décisions sont renvoyées au Service correctionnel pour nouvel examen conformément aux présents motifs.

ORDONNANCE

1- La décision du 21 avril 1999 par laquelle le directeur Labonté a refusé de modifier la classification du niveau de sécurité du demandeur est annulée et l'affaire est renvoyée au Service correctionnel pour qu'il se prononce conformément aux présents motifs.

2- La décision du 21 avril 1999 par laquelle le directeur Labonté a refusé le transfèrement du demandeur au Centre de formation fédéral est annulée et l'affaire est renvoyée au commissaire pour qu'il se prononce conformément aux présents motifs.

Le demandeur a droit aux dépens suivant la taxation.

¹ On a beaucoup insisté sur le fait que certains documents internes du Service correctionnel font référence au meurtre d'un diplomate arménien en 1982, alors que l'Arménie n'existait pas en tant que nation indépendante à l'époque. La qualification de la victime est secondaire par rapport au fait que le demandeur faisait l'objet d'une enquête relative à un meurtre.

² *Cadieux c. Directeur de l'établissement Mountain*, [1985] 1 C.F. 378 (1^{re} inst.).