

| | | | |
|---|----------|---|----------|
| | T-344-93 | | T-344-93 |
| Roy Lee (Applicant) | | Roy Lee (requérant) | |
| v. | | c. | |
| Deputy Commissioner, Correctional Service of Canada, Pacific Region (Respondent) | T-345-93 | ^a Le sous-commissaire du Service correctionnel du Canada, région du Pacifique (intimé) | T-345-93 |
| Allan Mathieson (Applicant) | | ^b Allan Mathieson (requérant) | |
| v. | | c. | |
| Deputy Commissioner, Correctional Service of Canada, Pacific Region (Respondent) | | ^c Le sous-commissaire du Service correctionnel du Canada, région du Pacifique (intimé) | |
| <i>INDEXED AS: LEE v. CANADA (DEPUTY COMMISSIONER, CORRECTIONAL SERVICE, PACIFIC REGION) (T.D.)</i> | | <i>RÉPERTORIÉ: LEE c. CANADA (SOUS-COMMISSAIRE, SERVICE CORRECTIONNEL, RÉGION DU PACIFIQUE) (1^{re} INST.)</i> | |
| Trial Division, Rothstein J.—Vancouver, July 26 and 28, 1993. | | ^d Section de première instance, juge Rothstein—Vancouver, 26 et 28 juillet 1993. | |
| <i>Penitentiaries — Transfers — Applications to quash decisions to transfer inmates from maximum security penitentiary to Special Handling Unit elsewhere — As result of refusal to extend time limit for response to notification of involuntary transfer, transfer decisions issued without benefit of applicants' submissions — Acting Deputy Commissioner refusing to alter Deputy Commissioner's transfer decisions — Internal grievances denied — Transfer decisions affecting inmates' residual liberties must comply with principles of fundamental justice, including procedural fairness — Applicants denied opportunity to file meaningful responses when time limit not extended — Decision arbitrary, unnecessary — Commissioner's directive providing time limit merely guideline — Precise reasons for refusal required — Refusal to alter transfer decisions deficient as made with knowledge of information not provided to applicants prior thereto; not providing reasons therefor — Denial of internal grievance deficient as no reasons given — Oral hearings not required where information may originate with informers as not all parties before decision-maker at same time, no opportunity for cross-examination.</i> | | ^e <i>Pénitenciers — Transfèvements — Demandes tendant à l'annulation de décisions ordonnant le transfèrement de détenus d'un pénitencier à sécurité maximale à une unité spéciale de détention d'un autre pénitencier — Étant donné le refus de prolonger le délai de réponse à l'avis de transfèrement non sollicité, les transfèvements ont été décidés sans que les requérants aient l'occasion de présenter leurs observations — Le sous-commissaire intérimaire a refusé de modifier les décisions de transfèrement prises par le sous-commissaire — Rejet des griefs internes — Toute décision de transfèrement susceptible d'affecter ce qui reste de liberté aux détenus doit être conforme aux principes de justice fondamentale, y compris à l'équité procédurale — En ne prolongeant pas les délais prévus, on a refusé aux requérants l'occasion de répondre utilement — La décision est arbitraire, inutile — La directive du Commissaire fixant les délais ne revêt qu'un caractère indicatif — Obligation de motiver de manière précise les décisions de refus — Le refus de modifier les décisions de transfèrement sont défectueuses car fondées sur des renseignements auxquels les requérants n'avaient pas eu accès; la décision n'a pas été motivée — Le rejet des griefs internes est défectueux puisqu'il n'est pas motivé — Il n'est pas nécessaire de prévoir une audition lorsque les renseignements sont fournis par des informateurs, car toutes les parties ne comparaissent pas devant le décisionnaire en même temps; aucune occasion de procéder au contre-interrogatoire.</i> | |
| <i>Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Decisions to transfer inmates from maximum security penitentiary to Special Handling Unit elsewhere interfering with residual liberty — Required to be made in accordance with principles of fundamental justice under Charter, s. 7 — Including procedural fairness i.e. reasonable opportunity to make meaningful response to allegations — Decisions affecting liberty must deal with principal elements of submissions.</i> | | ^f <i>Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Les décisions ordonnant le transfèrement des détenus d'un pénitencier à sécurité maximale à une unité spéciale de détention d'un autre établissement privent le détenu de ce qui lui reste de liberté — D'après l'art. 7 de la Charte, de telles décisions doivent être conformes aux principes de justice fondamentale — Cela comprend le respect de l'équité procédurale et exige notamment une occasion raisonnable de répondre</i> | |

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Applications to quash decisions to transfer inmates from maximum security penitentiary to Special Handling Unit elsewhere — Decisions required to conform to principles of fundamental justice, including procedural fairness — Refusal to extend time limit to respond to notification of transfer depriving applicants of opportunity to present meaningful response — Precise reasons for refusal required — Transfer decisions invalid — Refusal to alter transfer decisions made with knowledge of information not previously provided to applicants — Decision-maker to disclose all relevant information in his possession, unless would reveal identity of informants — Doubtful subordinate can objectively, independently assess superior's decision.

These were applications to quash the Deputy Commissioner's decisions to transfer the applicants from Kent, a maximum security institution, to the Special Handling Unit at the Saskatchewan Penitentiary, because he believed that the applicants had been involved in a conspiracy to commit prison breach. When prison officials learned of the conspiracy, the applicants were placed in solitary confinement. Six days later they each received a notification of recommendation for involuntary transfer indicating the reasons therefor. The applicants were given 48 hours to respond to the allegations against them pursuant to the Commissioner's directive on "Transfers of Inmates". The Acting Warden refused to extend the time to respond because he felt that the applicants posed a serious risk to the security and safety of both the institution and the community. The respondent's decisions transferring the applicants issued the following day, and the applicants were transferred the next day. The applicants filed their responses one week later. When they subsequently obtained further particulars of the alleged conspiracy, they filed further submissions. The Acting Deputy Commissioner for the Pacific Region refused to alter the transfer decisions. Although he referred to the original decisions as "my decision", the original transfer decisions were signed by the respondent. The applicants' internal grievances were also denied.

The issues were whether the transfer decisions were made in accordance with principles of natural justice or procedural fairness, which are embraced in the broader concept of fundamental justice.

Held, the applications should be allowed.

A decision to transfer an inmate to a prison where his freedom will be more severely restricted deprives the inmate of his residual liberty, and must be made in accordance with the principles of fundamental justice under Charter, section 7. Procedural fairness required that the inmates be given a reasonable

utilement aux allégations — Toute décision affectant la liberté doit tenir compte des principaux éléments présentés en réponse par les intéressés.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Demandes tendant à l'annulation de décisions ordonnant le transfèrement de détenus d'un pénitencier à sécurité maximale à l'unité spéciale de détention d'un autre établissement — Les décisions doivent être conformes aux principes de justice fondamentale, y compris à l'équité procédurale — Le refus de prolonger les délais de réponse à l'avis de transfèrement prive les requérants de l'occasion de répondre utilement — Obligation de motiver de manière précise le refus — Invalidité des décisions de transfèrement — Refus de modifier les décisions de transfèrement fondées sur des renseignements auxquels les requérants n'avaient pas eu initialement accès — Le décisionnaire doit faire état de tous les renseignements pertinents dont il dispose, à moins que cela n'ait pour résultat de révéler l'identité des informateurs — Il est douteux qu'un subordonné puisse, de manière objective et indépendante, évaluer la décision de son supérieur.

Il s'agissait de demandes tendant à l'annulation des décisions du sous-commissaire ordonnant le transfèrement des requérants de Kent, un établissement à sécurité maximale, à l'unité spéciale de détention du pénitencier de Saskatchewan, étant donné qu'il estimait que les requérants avaient participé à un complot d'évasion. Lorsque le complot a été porté à l'attention des responsables de la prison, les requérants ont été placés en quartier d'isolement. Six jours plus tard, chacun d'entre eux s'est vu notifier une recommandation de transfèrement non sollicitée motivée. Conformément à une directive du Commissaire sur le «transfèrement des détenus», on accorda à ceux-ci 48 heures pour répondre aux allégations les visant. Le directeur intérimaire refusa de prolonger le délai de réponse, estimant que les requérants posaient, pour la sécurité de l'établissement et de l'ensemble de la communauté, un risque grave. Les décisions de l'intimé ordonnant le transfèrement des requérants furent rendues le jour suivant et les requérants furent transférés le jour d'après. Les requérants transmièrent leurs observations une semaine plus tard. Lorsqu'ils finirent par obtenir des détails supplémentaires concernant le complot allégué, ils transmièrent des observations complémentaires. Le sous-commissaire intérimaire pour la région du Pacifique refusa de modifier l'ordre de transfèrement. Bien qu'il ait parlé de «ma décision», à l'origine les décisions de transfèrement avaient été signées par l'intimé. Les griefs internes présentés par les requérants ont également été rejetés.

Se posait la question de savoir si les décisions de transfèrement avaient été prises conformément aux principes de justice naturelle ou de l'équité procédurale qu'embrasse l'idée, plus large, de justice fondamentale.

Jugement: les requêtes doivent être accueillies.

La décision ordonnant le transfèrement d'un détenu vers un établissement où sa liberté sera plus sévèrement restreinte doit être prise en conformité avec les principes de justice fondamentale, comme le prévoit l'article 7 de la Charte. L'équité procédurale exige que l'on donne aux détenus l'occasion rai-

opportunity to file a meaningful response. That was denied when the Acting Warden refused to extend the time to file responses, with the result that the Deputy Commissioner, when making the transfer decisions, had only the information supplied by the Acting Warden upon which to base his decision. There was no indication that the Acting Warden gave any consideration to the possibility of any extension, even though at the time of the request the applicants had been in solitary confinement for one week. No explanation was given as to why the applicants would pose a risk even while in solitary confinement. That the Acting Warden chose not to follow the procedure for transferring inmates in emergency situations (i.e. without notification) indicated that the situation must not have been so urgent as to justify the refusal to grant an extension. The Commissioner's directives themselves do not have the force of law, but where they codify a principle of common law or, with reference to correctional institutions, apply provisions of the Charter, such codification would have the force of law because of the underlying legal force of what is codified. The refusal of an extension was unnecessary and arbitrary and deprived the applicants of their right to have their positions considered before the transfer decisions were made. The 48-hour provision was merely a guideline. In non-emergency situations, time to provide a meaningful response may involve a few extra days. Precise reasons should accompany a refusal of an extension. A general assertion about the risk to safety and security is insufficient. As the transfer decisions were made without any hearing contrary to procedural fairness, they were invalid.

The Acting Deputy Commissioner's refusal to alter the transfer decisions did not cure the deficiencies associated therewith. Additional information was provided to the applicants with said refusal which the applicants had not had when they were formulating their responses. The decision-maker must disclose all relevant information in his possession, unless to do so would reveal the identity of informants. The Acting Deputy Commissioner did not have the benefit of the applicants' submissions on the additional information. Again, the applicants were denied a fair hearing and decisions were made contrary to the principles of procedural fairness. The Acting Deputy Commissioner's decision was also deficient for not giving any reasons therefor. The Commissioner's directive required that the "reasons provided by the decision-maker shall indicate that consideration was given to the inmate's response". A statement that consideration was given to an inmate's response did not satisfy that requirement. Decisions dealing with a person's liberty must deal with the principal elements of the submissions. Finally, it was doubtful that a subordinate could approach the question of altering his superior's prior decision with the objectivity and independence that is required for a fair decision.

sonnable de répondre utilement. Les requérants ont été privés de cette occasion lorsque le directeur intérimaire a refusé de prolonger les délais de réponse et, donc, lorsque le sous-commissaire a pris les décisions ordonnant le transfèrement, il n'a pu se fonder que sur les renseignements fournis par le directeur intérimaire. Rien n'indique que le directeur intérimaire ait ne serait-ce que envisagé de prolonger les délais, bien que, à l'époque de la demande, les requérants se trouvaient depuis une semaine dans le quartier d'isolement. Aucun élément expliquant en quoi les requérants posaient un risque alors qu'ils se trouvaient dans le quartier d'isolement. Le fait que le directeur intérimaire ait choisi de ne pas suivre la procédure de transfèrement prévue pour les cas urgents (c'est-à-dire sans avis préalable) donne à penser que la situation n'était pas urgente au point de justifier le refus d'accorder une prolongation des délais. Les directives du Commissaire n'ont pas force de loi, mais lorsqu'elles ont pour effet de codifier un principe de common law ou, pour ce qui est des établissements correctionnels, lorsqu'elles assurent l'application des dispositions de la Charte, une telle codification aura force de loi parce que le principe ainsi codifié a lui-même force de loi. Le refus d'accorder une prolongation était inutile et arbitraire et a entraîné pour les requérants un déni de leur droit de faire connaître leur position avant que ne soit ordonné leur transfèrement. Le délai prévu de 48 heures n'a qu'une valeur indicative. Dans les cas non urgents, il peut s'agir simplement d'accorder quelques jours supplémentaires aux intéressés afin de leur permettre de répondre utilement. Tout refus de prolongation des délais doit être motivé de manière précise. Le fait d'invoquer, de manière générale, les exigences de la sécurité ne suffit pas. N'étant pas conformes à l'équité procédurale car les intéressés n'ont pas été entendus, les décisions de transfèrement sont invalides.

Le fait que le sous-commissaire intérimaire a refusé de modifier les décisions de transfèrement n'a pas remédié aux carences ainsi constatées. Des renseignements complémentaires ont été fournis aux requérants lorsqu'on leur a signifié le refus de prolongation, renseignements dont les requérants n'avaient pas disposé pour formuler leurs réponses. Le décisionnaire doit communiquer toute information pertinente dont il a connaissance à moins qu'une telle divulgation ait pour effet de révéler l'identité d'un informateur. Le sous-commissaire intérimaire n'a pas pu tenir compte des arguments des requérants au sujet des renseignements complémentaires. Les requérants se sont donc vu refuser une audition impartiale et les décisions en cause ont été prises contrairement aux principes de l'équité procédurale. La décision du sous-commissaire adjoint est également défectueuse du fait qu'elle n'est pas motivée. Selon la directive du Commissaire «la décision doit indiquer, lorsqu'il donne les motifs de sa décision, qu'il a pris en considération cette réponse [du détenu]». Il ne suffit pas, à cet égard, de noter simplement qu'il a été tenu compte de cette réponse. Toute décision touchant la liberté d'un individu doit tenir compte des principaux éléments des observations ainsi présentées. En dernier lieu, il est douteux qu'un subordonné puisse envisager, avec toute l'objectivité et l'indépendance que suppose une décision équitable, de modifier une décision prise par son supérieur.

The decisions denying the grievances were deficient in that they simply said that responses had been considered. Some explanation as to why the applicants were not believed was required.

Oral hearings are not a requirement of fundamental justice in proceedings involving involuntary transfers where some information may originate with informers. Not all parties would be before the decision-maker at the same time and there would be no opportunity for cross-examination. While appropriate in some circumstances, in view of the disposition herein, it was unnecessary for the Court to review all the information upon which the decisions were based.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 7.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

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.); *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565.

CONSIDERED:

Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1.

REFERRED TO:

Gallant v. Canada (Deputy Commissioner, Correctional Service Canada), [1989] 3 F.C. 329; (1989), 36 Admin. L.R. 261; 68 C.R. (3d) 173; 25 F.T.R. 79; 92 N.R. 292 (C.A.); *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; (1985), 24 D.L.R. (4th) 536; [1986] 1 W.W.R. 481; 69 B.C.L.R. 145; 23 C.C.C. (3d) 289; 48 C.R. (3d) 289; 18 C.R.R. 30; 36 M.V.R. 240; 63 N.R. 266; *Martineau et al. v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*, [1978] 1 S.C.R. 118; (1977), 77 D.L.R. (3d) 1; 33 C.C.C. (2d) 366; 14 N.R. 285; *Williams v. Canada (Correctional Service, Regional Transfer Board, Prairie Region)*, [1991] 1 F.C. 251; (1990), 38 F.T.R. 169 (T.D.).

APPLICATIONS to quash, for breach of natural justice or procedural fairness principles, decisions to transfer applicants from maximum security penitentiary to Special Handling Unit at another institution. Applications allowed.

Les décisions portant rejet des griefs étaient défectueuses car elles ne faisaient qu'affirmer qu'il a été tenu compte des réponses des détenus. Il y a lieu d'expliquer pourquoi ces réponses n'ont pas été jugées dignes de foi.

En matière de transfèrement non sollicité, la justice fondamentale n'exige pas que les intéressés soient entendus de vive voix lorsque certains renseignements sont rapportés par des informateurs. Toutes les parties ne comparaissent pas devant le décisionnaire en même temps et il ne peut donc pas y avoir de contre-interrogatoire. Si, dans certains cas, cette démarche mérite d'être suivie, compte tenu de la décision rendue en l'espèce, il n'y a pas lieu, pour la Cour, d'examiner tous les renseignements ayant contribué aux décisions en cause.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

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.); *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565.

DÉCISION EXAMINÉE:

Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1.

DÉCISIONS CITÉES:

Gallant c. Canada (Sous-commissaire, Service correctionnel Canada), [1989] 3 C.F. 329; (1989), 36 Admin. L.R. 261; 68 C.R. (3d) 173; 25 F.T.R. 79; 92 N.R. 292 (C.A.); *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; (1985), 24 D.L.R. (4th) 536; [1986] 1 W.W.R. 481; 69 B.C.L.R. 145; 23 C.C.C. (3d) 289; 48 C.R. (3d) 289; 18 C.R.R. 30; 36 M.V.R. 240; 63 N.R. 266; *Martineau et autre c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118; (1977), 77 D.L.R. (3d) 1; 33 C.C.C. (2d) 366; 14 N.R. 285; *Williams c. Canada (Service correctionnel, Comité régional des transfèrements, Région des Prairies)*, [1991] 1 C.F. 251; (1990), 38 F.T.R. 169 (1^{re} inst.).

DEMANDES tendant à l'annulation, pour non-conformité aux principes de justice naturelle ou de l'équité procédurale, des décisions ordonnant le transfèrement des requérants d'un pénitencier à sécurité maximale à l'unité spéciale de détention d'un autre pénitencier. Demandes accueillies.

COUNSEL:

Sasha P. A. Pawliuk for applicant Lee.
 J. Peter Benning for applicant Mathieson.
 James A. Graham for respondent.

a

SOLICITORS:

Legal Services Society, Abbotsford, B.C., for applicant Lee.
 Conroy & Company, Abbotsford, B.C., for applicant Mathieson.
 Harper, Grey, Easton & Company, Vancouver, B.C., for respondent.

b

The following are the reasons for order rendered in English by

ROTHSTEIN J.: These are two applications for *certiorari* to quash decisions of the respondent transferring each of the applicants from Kent, a maximum security penitentiary, to the Special Handling Unit at the Saskatchewan Penitentiary at Prince Albert. A decision to transfer a prisoner to a penal institution where his freedom will be more severely restricted, as was the case here, is a committal to a "prison within a prison" which deprives the prisoner of his residual liberty. Such a decision must be made "in accordance with the principles of fundamental justice" under section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. (See *Gallant v. Canada (Deputy Commissioner, Correctional Service Canada)*, [1989] 3 F.C. 329 (C.A.), at page 337.) The issues in this case pertain to whether the transfer decisions were made in accordance with principles of natural justice or procedural fairness which are embraced in the broader concept of fundamental justice. (See *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, at pages 501-502.)

The decisions to transfer the applicants were made because the respondent believed that the applicants had been involved in a conspiracy to commit prison breach. The gist of the information that came to the knowledge of the respondent is taken from a progress

j

AVOCATS:

Sasha P. A. Pawliuk pour le requérant Lee.
 J. Peter Benning pour le requérant Mathieson.
 James A. Graham pour l'intimé.

PROCUREURS:

Legal Services Society, Abbotsford (C.-B.), pour le requérant Lee.
 Conroy & Company, Abbotsford (C.-B.), pour le requérant Mathieson.
 Harper, Grey, Easton & Company, Vancouver (C.-B.) pour l'intimé.

c

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

LE JUGE ROTHSTEIN: Il s'agit de deux demandes de *certiorari* tendant à l'annulation des décisions de l'intimé, transférant chacun des requérants, de Kent, pénitencier à sécurité maximale, à l'unité spéciale de détention du pénitencier de Saskatchewan, à Prince Albert. La décision d'opérer le transfèrement d'un détenu vers un établissement pénitencier où sa liberté sera plus sévèrement restreinte, comme c'est le cas en l'espèce, équivaut à condamner le détenu à «une prison au sein de la prison», ce qui prive le détenu de ce qui lui restait de liberté. Une telle décision doit donc être prise «en conformité avec les principes de justice fondamentale» comme le prévoit l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (voir *Gallant c. Canada (Sous-commissaire, Service correctionnel Canada)*, [1989] 3 C.F. 329 (C.A.), à la page 337). Il s'agit, en l'occurrence, de décider si les décisions de transfèrement ont été prises conformément aux principes de la justice naturelle ou de l'équité procédurale qu'embrasse l'idée, plus large, de justice fondamentale. (Voir *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, aux pages 501 et 502.)

i

L'intimé a décidé d'opérer le transfèrement des requérants car il pensait que ceux-ci avaient participé à un complot d'évasion. L'essentiel des renseignements portés à la connaissance de l'intimé est exposé dans un document en date du 4 septembre 1992, pré-

summary appraisal and recommendation dated September 4, 1992, in the *Lee* matter.

A group of General Population inmates was planning a violent helicopter escape from Kent Institution sometime during the month of October, 1992. Although more inmates are involved it is intended that three will attempt to escape. LEE is believed to be one of the three intending to escape. LEE's involvement is seen to be as a leader in organizing the plot.

Inmate Rocha . . . was to be released on Mandatory Supervision in early October, 1992 and was to be a key organizer on the outside. He was to, with assistance, hijack the same helicopter and pilot that were used in a previous helicopter escape from Kent Institution which occurred on June 18, 1990. It was believed by the conspirators that this pilot knows the area very well, particularly at the institution. In order to ensure that the pilot complies with their wishes his wife was to be held hostage during the event. Should the pilot fail to co-operate or should the escape fail, the wife was to be killed.

The escape was to occur shortly after 1400 hrs on a week-day afternoon when the escapees and accomplices would be in the main Recreation Area as they are all kitchen workers (afternoon recreation is limited to "shift workers" which include kitchen workers). Just prior to the helicopter arriving, the group of inmates involved were to take the staff supervising the Recreation Area hostage and move them to the Recreation Yard. This was to help ensure that security staff would not shoot the conspirators. Automatic firearms were to be supplied from the helicopter as it landed in the Recreation Yard. The helicopter was to leave the institution with the escapees and proceed south over Mount Cheam into Washington State.

Following consultation with Ipso D. Dick, local R.C.M.P. has independently investigated the information provided and concluded that the substance of the information appears to be credible. Police agencies have assisted in the investigation and have confirmed that members of the conspiracy have the necessary associations to provide the weapons, manpower and other assistance needed to effect this plan.

Despite the appearance of maintaining a low profile and being a conscientious kitchen worker, LEE continues to exhibit violent and aggressive behavior. It is believed that LEE was the main organizer and recruited the other members based on their experience and ability to assist with this plan. LEE's ability to plan and arrange an escape involving the complexities of this plan clearly indicate a disregard for life and the criminal justice system. Another serious concern is the subject's alleged associates in the community which would be willing to participate in a conspiracy of this magnitude. As such, LEE is seen to present a serious and persistent risk to staff and offenders of

paré dans le cadre de l'affaire *Lee* et intitulé «Évaluation sommaire de la situation et recommandations».

[TRADUCTION] Un groupe de détenus appartenant à la population carcérale générale était en train de préparer une tentative d'évasion violente, par hélicoptère, de l'établissement Kent au cours du mois d'octobre 1992. Les détenus impliqués dans ce complot étaient plus nombreux que cela, mais l'intention était de favoriser l'évasion de trois d'entre eux. On considère que Lee est l'un des trois qui avaient l'intention de s'évader. On estime que Lee était l'un des principaux organisateurs de ce complot.

Le détenu Rocha . . . qui devait être libéré sous surveillance obligatoire au début du mois d'octobre 1992, devait être l'un des principaux organisateurs à l'extérieur. Aidé par d'autres, il devait s'emparer de l'hélicoptère et du pilote qui avaient été utilisés, le 18 juin 1990, pour effectuer une autre évasion par hélicoptère de l'établissement Kent. Les conspirateurs estimaient que ce pilote connaissait très bien la région, et notamment les alentours de l'établissement. Il était prévu de retenir la femme de celui-ci en otage pendant le déroulement des opérations, afin de garantir la collaboration du pilote. Il était prévu que sa femme serait tuée s'il refusait son concours ou si l'évasion échouait.

L'évasion devait se produire peu après 14 h un jour de semaine, alors que les candidats à l'évasion et leurs complices se trouvaient dans la zone de récréation principale puisqu'ils sont tous affectés aux travaux de cuisine (la période de récréation de l'après-midi est réservée aux équipes de travail, ce qui comprend les détenus affectés à la cuisine). Un peu avant l'arrivée de l'hélicoptère, le groupe de détenus en cause devait prendre en otage les gardiens surveillant la zone de récréation et les emmener dans la cour de récréation. Il s'agissait d'éviter que le personnel de sécurité ne tire sur les conspirateurs. Des armes automatiques devaient être sorties de l'hélicoptère au moment où il atterrissait dans la cour de récréation. L'hélicoptère devait alors repartir avec les évadés à bord et filer vers le sud, pour atteindre l'état de Washington en survolant le mont Cheam.

Après avoir consulté Ipso D. Dick, les services locaux de la GRC ont procédé à une étude indépendante des renseignements fournis, concluant à la crédibilité de ces informations. D'autres services de police ont contribué à l'enquête et ont confirmé que les conspirateurs étaient effectivement à même d'obtenir les armes, les gens et les appuis nécessaires à la mise en œuvre de ce plan.

Bien qu'il essaye de ne pas se faire remarquer, et malgré la bonne volonté dont il fait preuve dans l'accomplissement de ses tâches à la cuisine, LEE continue de se montrer violent et agressif. Tout porte à croire que LEE était le principal organisateur et qu'il avait recruté les autres membres en fonction de leur expérience et de l'aide qu'ils étaient en mesure d'apporter dans l'exécution de ce plan. Le fait que LEE ait pu dresser un plan d'évasion aussi complexe est une manifestation évidente du mépris qu'il ressent à l'égard du système pénal et de la vie d'autrui. Un autre grave sujet de préoccupation sont ses collègues de l'extérieur qui avaient accepté de participer à un

Kent Institution. Of greater concern in this instance is the high degree of endangerment to the potential innocent victims in the community. As LEE has the capacity and resources to effect a conspiracy that would place in jeopardy the number of individuals involved clearly indicates a need for a transfer to a High Maximum Security Unit.

Lee was convicted of first degree murder on August 28, 1988, and is not eligible for parole for 25 years until August 27, 2013. Mathieson was convicted of manslaughter and conspiracy to commit prison breach. He was sentenced to 18 years commencing on May 30, 1984. At the relevant time they were inmates at Kent.

As a result of the information relating to the conspiracy coming to the attention of prison officials, Lee and Mathieson were placed in the solitary confinement unit at Kent on September 2, 1992. They were each told that they were suspected of being involved in a conspiracy to commit prison breach.

On September 8 they were each given documents entitled "Notification of recommendation for involuntary transfer/transfer to a high maximum security facility" issued by the Acting Warden of Kent, and a progress summary report. The notification indicated that the Acting Warden was recommending to the respondent that the applicants be transferred to the Special Handling Unit at Prince Albert. The reasons for the proposed transfers were indicated on the documents. The applicants were each given 48 hours to respond to the allegations against them.

On September 9, 1992, counsel that the applicants had retained, Ms. Sasha Pawliuk, sought an extension of time to respond. Ms. Pawliuk spoke with the Acting Warden to request the extension but this was denied. On September 10, the respondent's decisions transferring the applicants to Prince Albert were issued. On September 11, 1992, the applicants were transferred to Prince Albert and they continue there to this day.

complot d'une telle ampleur. C'est pourquoi on considère que LEE présente, pour le personnel ainsi que pour les autres détenus de l'établissement Kent, un risque grave et durable. Mais ce qui est encore plus préoccupant, en l'occurrence, c'est le grave danger que cela représente pour l'ensemble des citoyens, parmi lesquels se trouveraient éventuellement des victimes innocentes. LEE avait les aptitudes et les ressources nécessaires pour monter un complot mettant en danger tous les gens impliqués; cela démontre clairement la nécessité de le transférer à un quartier à haute sécurité maximale.

Le 28 août 1988, Lee a été déclaré coupable de meurtre au premier degré. Il ne sera pas admissible à la libération conditionnelle avant d'avoir purgé 25 ans, c'est-à-dire avant le 27 août 2013. Mathieson a été déclaré coupable d'homicide involontaire et de complot d'évasion. Il a été condamné à 18 ans d'emprisonnement à partir du 30 mai 1984. À l'époque des faits, ils étaient tous les deux détenus à l'établissement Kent.

Après que le complot eut été porté à l'attention des responsables du pénitencier, Lee et Mathieson furent, le 2 septembre 1992, placés en quartier d'isolement à Kent. On indiqua à chacun qu'on les soupçonnait d'avoir participé à un complot d'évasion.

Le 8 septembre, on leur remit à chacun un document intitulé «Avis de recommandation pour le transfèrement non sollicité/Transfèrement dans un établissement à haute sécurité maximale», émis par le directeur intérimaire de Kent, ainsi qu'une évaluation sommaire de la situation. Selon cet avis, le directeur intérimaire recommandait à l'intimé que les requérants soient transférés à l'unité spéciale de détention à Prince Albert. Les motifs du transfèrement proposé étaient exposés dans les documents. On donna alors aux requérants 48 heures pour répondre aux accusations portées contre eux.

Le 9 septembre 1992, l'avocat retenu par les requérants, M^{me} Sasha Pawliuk, demanda une prolongation du délai de réponse. M^{me} Pawliuk s'entretint avec le directeur intérimaire au sujet de cette demande de prolongation mais n'obtint pas gain de cause. Le 10 septembre, l'intimé transmit sa décision ordonnant le transfèrement des requérants à Prince Albert. Le 11 septembre 1992, les requérants furent transférés à Prince Albert, où ils se trouvent encore.

On September 18, in the case of Lee, and September 21 in the case of Mathieson, Ms. Pawliuk filed responses with the respondent.

On September 24, 1992, the respondent wrote to Ms. Pawliuk stating:

I have reviewed your submission on behalf of Mr. Lee. I am forwarding it to the National Review Committee for their consideration.

No acknowledgement of receipt of the Mathieson submission was sent to Ms. Pawliuk.

Subsequent to filing the responses, Ms. Pawliuk obtained further particulars of the alleged conspiracy. These further particulars had been made available by prison officials to another of the alleged co-conspirators Martino Rocha. As a result of coming into possession of this further information, Ms. Pawliuk filed further submissions on October 6, 1992. In the case of Mr. Lee the further submission was sent to the National Review Committee because of the advice given to Ms. Pawliuk by the respondent that her earlier submission had been forwarded to the National Review Committee. In the case of Mr. Mathieson the further submission was made to the respondent.

On October 21, 1992, T. J. Sawatzky, Acting Deputy Commissioner for the Pacific Region wrote to Ms. Pawliuk refusing to "alter my decision". Although he refers to the original decision as "my decision" the original decisions transferring Lee and Mathieson appear to have been signed by the respondent.

On November 23, 1992, the applicants filed internal grievances to the Office of the Commissioner of Corrections in Ottawa. On March 9, 1993, the grievances were denied.

The process followed in these cases by the prison officials appear to have been guided by commissioner's directives entitled "Transfers of Inmates" dated July 12, 1991 [Commissioner's Directive, No. 540]. Counsel explained that Commissioner's directives have been held not to have the force of law but are considered merely directions as to the manner of carrying out duties in the administration of correctional

M^{me} Pawliuk fit parvenir à l'intimé les réponses prévues, le 18 septembre dans le cas de Lee, et le 21 septembre pour Mathieson.

Le 24 septembre 1992, l'intimé écrivit à M^{me} Pawliuk, lui indiquant:

[TRADUCTION] J'ai examiné les observations que vous m'avez transmises au sujet de Lee. Je les transmets à mon tour au Comité national d'examen.

Aucune lettre accusant réception des observations transmises au sujet de Mathieson ne fut envoyée à M^{me} Pawliuk.

Après avoir transmis les réponses en cause, M^{me} Pawliuk obtint d'autres détails au sujet du prétendu complot. Ces détails supplémentaires avaient été communiqués, par les responsables du pénitencier, à un certain Martino Rocha, un autre des prétendus conspirateurs. Ayant pris connaissance de ces renseignements, M^{me} Pawliuk fit parvenir, le 6 octobre 1992, des observations complémentaires. En ce qui concerne M. Lee, ces observations complémentaires furent envoyées directement au Comité national d'examen, étant donné que l'intimé avait dit à M^{me} Pawliuk que ses conclusions précédentes avaient été transmises au Comité national d'examen. Pour ce qui est de M. Mathieson, cependant, les conclusions complémentaires furent envoyées à l'intimé.

Le 21 octobre 1992, T. J. Sawatzky, sous-commissaire intérimaire pour la région du Pacifique, écrivit à M^{me} Pawliuk pour lui signaler son refus de [TRADUCTION] «modifier ma décision». Bien qu'il appelle la décision initiale «ma décision», il semblerait plutôt que la décision initiale ordonnant le transfèrement de Lee et de Mathieson ait été signée par l'intimé.

Le 23 novembre 1992, les requérants transmièrent au bureau du commissaire du Service correctionnel, à Ottawa, des griefs internes. Le 9 mars 1993, ces griefs furent rejetés.

La procédure suivie par les responsables du pénitencier, dans le cadre de ces deux affaires, semble se fonder sur les directives du commissaire portant sur le «transfèrement des détenus» en date du 12 juillet 1991 [Directive du commissaire, n° 540]. L'avocat des requérants a expliqué que, d'après la jurisprudence, les directives du commissaire n'ont pas force de loi, n'étant que de simples instructions quant à la

institutions. (See *Martineau et al. v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*, [1978] 1 S.C.R. 118, at page 129.) However, where a directive codifies a principle of common law or, with reference to correctional institutions, applies provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* or other statutes, such codification would, of course, have the force of law, not because of the Commissioner's directive *per se*, but because of the underlying legal force of what is codified.

Section 13 of the "Transfers of Inmates" Directive provides:

13. The inmate shall be informed, in writing, that he or she has the right to respond to the proposed transfer, in writing, within 48 hours of the notification.

It was pursuant to this directive that the Acting Warden provided information to the applicants on September 8, 1992, and established a 48-hour period for them to file their responses. The Acting Warden explained his reasons for refusing to allow the extension to file responses requested by Ms. Pawliuk in the cross-examination of his affidavit:

I can't recall specifically, but I believe the—I believe I indicated we thought these people were a real and present threat and it was an eminent threat; that it wasn't changed significantly by their being in segregation; that indeed it can, could be made even more dangerous or at least that is what my thoughts were at the time and that in, in numerous other cases of involuntary transfers—not numerous, we don't do very many involuntary transfers, but in other cases extensions have gone for I believe sometimes weeks or I think even months or more than a month. In this case I believe the danger was, was present. I believe it was imminent and I expressed—I had a high, high degree of concern for the security and safety of both the institution and the community in this regard. That's to the best of my recollection that phone call.

In insisting on the 48-hour deadline and refusing the extension of time request, I am of the opinion that the Acting Warden denied the applicants the opportunity to make effective responses. The result was that the respondent, when making his transfer decisions on September 10, 1992, had only the information sup-

manière d'exécuter les tâches propres à l'administration des établissements correctionnels. (Voir *Martineau et autre c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118, à la page 129.) Cela dit, lorsqu'une directive a pour effet de codifier un principe de common law, ou, pour ce qui est des établissements correctionnels, d'assurer l'application des dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou d'un texte législatif, une telle codification aura, bien sûr, force de loi, non parce qu'il s'agit d'une directive du commissaire, mais parce que le principe ainsi codifié a lui-même force de loi.

L'article 13 de la directive sur le «Transfèrement des détenus» prévoit que:

13. Il faut informer, par écrit, le détenu qu'il peut faire connaître sa réaction, de la même manière, à cette proposition de transfèrement dans les 48 heures qui suivent la réception de l'avis.

C'est en vertu de cette directive que le directeur intérimaire a fourni, le 8 septembre 1992, certains renseignements aux requérants en leur donnant 48 heures pour répondre. Contre-interrogé sur son affidavit, le directeur intérimaire a expliqué pourquoi il avait rejeté la demande de prolongation du délai de réponse, demandée par M^{me} Pawliuk:

[TRADUCTION] Je ne m'en souviens pas de manière précise, mais je pense que—je pense avoir dit à l'époque que, à notre avis, ces individus présentaient un danger réel et immédiat et que le risque était manifeste; que ce risque ne serait pas vraiment modifié par leur isolement; qu'en pareil cas le risque peut même être aggravé, ou c'est du moins ce que je pensais à l'époque et que, dans de nombreux autres cas de transfèrements non sollicités—je ne devrais pas dire nombreux, car nous n'opérons pas beaucoup de transfèrements non sollicités—mais dans d'autres cas, la prolongation des délais a parfois été de plusieurs semaines et même de plusieurs mois, ou du moins de plus d'un mois. Dans ce cas-ci, j'estimais que les intéressés posaient un risque immédiat. J'estimais que le danger était imminent et je dis—je m'inquiétais beaucoup de la sécurité, aussi bien celle de l'établissement que celle de l'ensemble de la population. Telle me semble effectivement avoir été la teneur de ce coup de téléphone.

En insistant sur ce délai de 48 heures et en rejetant la demande de prolongation, le directeur intérimaire, d'après moi, a refusé aux requérants l'occasion de répondre utilement aux accusations portées contre eux. Ainsi, lorsqu'il prit la décision de transfèrement, le 10 septembre 1992, l'intimé n'a pu se fonder que

plied by the Acting Warden upon which to base those decisions.

There is no indication of any consideration by the Acting Warden as to the possibility of any extension whatsoever, notwithstanding that by the time the discussion between the Acting Warden and counsel took place on September 9, the applicants had been in the solitary confinement unit for one week.

While it is alleged that the extension could not be granted because the applicants posed a serious risk even while in solitary confinement at Kent, there is nothing in the material before me to explain why this would be the case. In any event, emergency situations are covered in section 15 of the "Transfers of Inmates" Directive:

15. In an emergency situation, a transfer may take place without prior notification to the inmate. In such cases, the inmate shall be informed of the reasons of the transfer within two working days after placement in the receiving institution, and shall have the opportunity to respond, in writing, within 48 hours from the time of notification.

This was not the option chosen by the Acting Warden.

Because the applicants had been in solitary confinement for one week prior to the request for extension and because the Acting Warden had not chosen to act under section 15 of the Commissioner's Directive, I am forced to conclude that the situation was not so urgent as to justify the refusal to grant any extension of time for the filing of responses by the applicants.

The result was that the applicants made no submissions by the deadline set by the Acting Warden, and the Deputy Commissioner's decisions were based only on information he received from the Acting Warden.

As I have indicated, the Commissioner's directives themselves do not have the force of law. While nothing in the material suggests that the Acting Warden was not, in good faith, trying to adhere to the guidelines in the Commissioner's directives, I am nonetheless forced to conclude that the decision to refuse an extension of time was unnecessary and arbitrary and had the result of denying to the applicants their right

sur les renseignements que lui avait transmis le directeur intérimaire.

Rien ne porte à penser que le directeur intérimaire ait même envisagé d'accorder une prolongation du délai, bien que, le 9 septembre, lorsque le directeur intérimaire s'entretint avec l'avocate des requérants, ceux-ci se trouvaient déjà depuis une semaine dans le quartier d'isolement.

On fait valoir qu'une prolongation de délai ne pouvait pas être accordée aux requérants car ils posaient un grave danger, même dans le quartier d'isolement de Kent, mais aucun des éléments qui m'ont été fournis n'explique pourquoi il en était ainsi. En tout état de cause, l'article 15 de la directive sur le «Transfert des détenus» prévoit les cas d'urgence:

15. En cas d'urgence, un transfert peut avoir lieu sans que le détenu en soit prévenu. On doit alors lui en communiquer les motifs dans un délai de deux jours ouvrables après son placement dans l'établissement d'accueil et lui accorder un délai de 48 heures après la réception de l'avis pour répondre par écrit.

Mais ce n'est pas la manière dont a choisi d'agir le directeur intérimaire.

Étant donné que les requérants se trouvaient en isolement depuis une semaine avant que ne soit présentée la demande de prolongation du délai, étant donné aussi que le directeur intérimaire avait décidé de ne pas agir conformément à l'article 15 de la Directive du commissaire, je suis obligé de conclure que la situation en cause n'était pas urgente au point de justifier le rejet de la demande de prolongation du délai de réponse fixé aux requérants.

Il en résulta que les requérants ne présentèrent pas leurs observations avant l'expiration du délai fixé par le directeur intérimaire, et que les décisions du sous-commissaire furent ainsi uniquement fondées sur les renseignements transmis par le directeur intérimaire.

Je rappelle que les directives du commissaire n'ont pas, en elles-mêmes, force de loi. Dans les éléments produits devant la Cour, rien ne porte à penser que le directeur intérimaire n'a pas, de bonne foi, tenté de s'en tenir aux directives du commissaire. Je suis néanmoins forcé de conclure que le refus d'accorder une prolongation du délai était inutile et arbitraire, et a entraîné, pour les requérants, un déni de leur droit

to have their positions considered by the respondent before making his transfer decisions. I come to this decision bearing in mind the admonitions in the jurisprudence that prisons are not “choir schools” and that there is a heavy responsibility on prison administrators to have regard for the safety and security of prison guards and other personnel in an institution and, indeed, the prisoners themselves as well as the public. While, there may well be good reason for a 48-hour deadline for the filing of responses in some cases, the 48-hour provision should be treated, at most, as a guideline. What procedural fairness requires is that inmates be given a reasonable opportunity to file a meaningful response. In non-emergency situations, a few extra days may be involved. Where this cannot be accommodated, there is an obligation on the official refusing the extension request to give precise reasons as to why it cannot be accommodated. A general assertion about the risk to safety and security is insufficient.

Procedural fairness required that Lee and Mathieson be given the right to a fair hearing in respect of their proposed involuntary transfer to Prince Albert. In respect of the September 10, 1992 decisions, they were given no hearing at all. The September 10, 1992 decisions were not made in compliance with requirements of procedural fairness and were therefore invalid.

The question then arises whether, notwithstanding the deficiencies associated with the September 10, 1992 decisions, the situation was cured by the subsequent decisions of Mr. Sawatzky on October 21, 1992, after which submissions on behalf of the applicants had been filed. I am of the view that it was not. First, additional information was provided to counsel with the October 21, 1992 decisions. Although Mr. Sawatzky was of the view that the substance of the information he was providing with these decisions was not inconsistent with information already given to the applicants, there are some apparent differences. For example, the name of an additional alleged conspirator was included in the subsequent information but not in the original information. A more detailed explanation of the alleged arrangements for the prison escape was also given. This was information

de faire connaître leur position à l'intimé avant que celui-ci ne prenne sa décision de transfèrement. J'en arrive à cette conclusion tout en gardant à l'esprit les exhortations de la jurisprudence rappelant que les prisons ne sont pas des pensionnats pour enfants de chœur et que les administrateurs correctionnels ont la lourde responsabilité de veiller à la sécurité des gardiens et des autres membres du personnel du pénitencier, ainsi qu'à la sécurité des détenus eux-mêmes et de l'ensemble des citoyens. Si, dans certains cas, ce délai de réponse de 48 heures peut se justifier, dans la plupart des cas il convient de ne reconnaître à ce délai qu'une valeur indicative. L'équité procédurale exige que les détenus se voient donner l'occasion raisonnable de répondre utilement. Dans les cas où il n'y a pas urgence, il peut s'agir simplement d'accorder quelques jours supplémentaires. Dans les cas où cela n'est pas possible, l'administrateur qui refuse d'accorder une prolongation devra exposer les motifs précis de son refus. Ce n'est pas suffisant d'invoquer, de manière générale, les exigences de la sécurité.

L'équité procédurale exige qu'on accorde à Lee et Mathieson une audition impartiale sur la question de leur transfèrement non sollicité à Prince Albert. Or, pour ce qui est des décisions en date du 10 septembre 1992, ils n'ont pas eu la moindre occasion de se faire entendre. Les décisions en date du 10 septembre 1992 n'étaient donc pas conformes aux exigences de l'équité procédurale et elles sont, par voie de conséquence, invalides.

Il s'agit, ensuite, de savoir si les décisions prises ultérieurement par M. Sawatzky, c'est-à-dire le 21 octobre 1992, après qu'eurent été transmises les observations formulées au nom des requérants, ont permis de remédier aux carences des décisions du 10 septembre 1992. J'estime que ce n'est pas le cas. En premier lieu, des renseignements complémentaires accompagnaient les décisions en date du 21 octobre 1992 transmises à l'avocat des requérants. M. Sawatzky estime que, en gros, les renseignements qu'il fournissait avec ses décisions ne contrariaient en rien les renseignements déjà fournis aux requérants. On note pourtant certaines différences apparentes. Par exemple, les renseignements complémentaires comprennent le nom d'un autre prétendu conspirateur qui n'était pas nommé dans les renseignements initiaux. Les renseignements complémen-

Mr. Sawatzky had when he made his decision not to alter the original decisions. The applicants did not have that information and were therefore unable to use it in formulating their responses. "The burden is always on the authorities to demonstrate that they have withheld only such information as is strictly necessary for that purpose" (*Demaria v. Regional Classification Board*, [1987] 1 F.C. 74 (C.A.), at pages 77-78). It is not for the decision-maker to pick and choose the information that will be disclosed to various inmates. All information in his possession that is relevant must be disclosed unless to do so would reveal the identity of informants. When he made his October 21, 1992 decisions, Mr. Sawatzky did not have the benefit of the applicants' submissions on the additional information which he provided to Ms. Pawliuk with those decisions. Again, the applicants were denied a fair hearing and decisions were made contrary to the principles of procedural fairness.

A second deficiency with the October 21, 1992 decisions is that they set forth no reasons as to why the Acting Deputy Commissioner came to the conclusion not to alter the September 10, 1992 transfer decisions. Section 14 of the "Transfers of Inmates" Directive provides:

14. The inmate's written response to a proposed involuntary transfer shall be considered by the decision-maker. At such time as the decision-maker authorizes an involuntary transfer, the reasons for the decision shall be provided, in writing, to the inmate. In those cases where the inmate has provided a written response to the proposed involuntary transfer, the reasons provided by the decision-maker shall indicate that consideration was given to the inmate's response.

While I have indicated that Commissioner's directives themselves do not have the force of law, a directive such as section 14, in my view, adapts procedural fairness rights and indeed section 7 Charter protections to the situation of involuntary transfers. It is not sufficient for inmates to be given the right to make submissions. The submissions must be considered by

taires comprenaient également une explication plus détaillée de ce qui aurait été prévu dans le cadre du projet d'évasion. Il s'agit du renseignement dont M. Sawatzky disposait lorsqu'il décida de ne pas revenir sur sa décision initiale. Mais les requérants, eux, ne possédaient pas ces renseignements et n'ont donc pas pu s'en servir dans leurs réponses. «Il incombe toujours aux autorités d'établir qu'elles n'ont refusé de transmettre que les renseignements dont la non-communication était strictement nécessaire à de telles fins» (*Demaria c. Comité régional de classement des détenus*, [1987] 1 C.F. 74 (C.A.), à la page 78). Il n'appartient pas aux décisionnaires de choisir et de trier les informations qui seront divulguées à un détenu. Toute information pertinente dont ils ont connaissance doit être communiquée à moins qu'une telle divulgation ait pour effet de révéler l'identité d'un informateur. En prenant ses décisions en date du 21 octobre 1992, M. Sawatzky n'a pas pu tenir compte des arguments des requérants au sujet des renseignements complémentaires qu'il avait fournis à M^{me} Pawliuk en même temps qu'il lui signifiait ses décisions. Les requérants se sont donc vu refuser une audition impartiale et les décisions en cause ont été prises contrairement aux principes de l'équité procédurale.

Les décisions en date du 21 octobre 1992 sont marquées d'une deuxième carence en ce qu'elles n'indiquent pas la raison pour laquelle le sous-commissaire intérimaire avait décidé de ne pas modifier les décisions de transfèrement en date du 10 septembre 1992. L'article 14 de la directive sur le «Transfèrement des détenus» prévoit que:

14. La réponse du détenu au sujet d'un transfèrement non sollicité doit être examinée par le décideur. Lorsque le décideur autorise un transfèrement non sollicité, il doit indiquer, par écrit, les motifs de sa décision au détenu. Dans le cas où ce dernier a répondu par écrit au sujet de la proposition, le décideur doit indiquer, lorsqu'il donne les motifs de sa décision, qu'il a pris en considération cette réponse.

J'ai rappelé que les directives du commissaire n'ont pas, en elles-mêmes, force de loi, mais j'estime qu'une directive telle que cet article 14 est une adaptation, au cas des transfèremens non sollicités, des droits découlant de l'équité procédurale et même des garanties de l'article 7 de la Charte. Il ne suffit pas de donner aux détenus le droit de présenter leurs obser-

the decision-maker. The requirement that the decision-maker shall indicate that consideration has been given to inmates' responses is not one that is satisfied by lip service. It is not sufficient for a decision to simply state, as was the case here, that consideration was given to an inmate's response. Such a statement does not go far enough in satisfying the requirement that the response was, in fact, considered. Decisions dealing with the liberty of persons, even within the confines of a prison, must come to grips with the principal elements of relevant submissions. In this context, the words of Estey J. in *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, at pages 705-706 are worth noting:

The law reports are replete with cases affirming the desirability if not the legal obligation at common law of giving reasons for decisions . . . This obligation is a salutary one. It reduces to a considerable degree the chances of arbitrary or capricious decisions, reinforces public confidence in the judgment and fairness of administrative tribunals, and affords parties to administrative proceedings an opportunity to assess the question of appeal and if taken, the opportunity in the reviewing or appellate tribunal of a full hearing which may well be denied where the basis of the decision has not been disclosed.

While the decision of Estey J. in *Northwestern Utilities* pre-dates the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, his words are all the more important today.

Counsel for the respondent argued that because the applicants had allowed the September 10, 1992 decisions to be made without making submissions, adherence to the rules of procedural fairness should not be strictly required with respect to the October 21, 1992 decisions. I have some doubt about the validity of this proposition generally but, in any event, I have found the September 10, 1992 decisions to be invalid. For the October 21, 1992 decisions to have cured the deficiency would require that at least they be made in accordance with minimum standards of procedural fairness.

Finally, with respect to the October 21, 1992 decisions, I would observe that it was the Acting Deputy Commissioner who was deciding not to alter the September 10, 1992 decisions of his superior, the Deputy Commissioner. My decision that the October 21,

Encore faut-il que le décisionnaire tienne compte de ces observations. L'obligation, pour le décisionnaire, d'indiquer qu'il a effectivement tenu compte des réponses formulées par les détenus ne doit pas seulement être respectée en paroles. En l'espèce, la décision notait simplement qu'il avait tenu compte de la réponse du détenu, mais cela ne suffit pas. Une telle mention ne satisfait pas à l'obligation de tenir effectivement compte de la réponse du détenu. La décision touchant la liberté des personnes, même en milieu carcéral, doit tenir compte des principaux éléments des observations ainsi présentées. Il est utile, dans ce contexte, de rappeler les paroles du juge Estey dans l'affaire *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, aux pages 705 et 706:

Les recueils judiciaires regorgent de jugements affirmant qu'il est souhaitable sinon obligatoire en *common law*, de rendre des décisions motivées . . . Cette obligation est salutaire: elle réduit considérablement les risques de décisions arbitraires, raffermir la confiance du public dans le jugement et l'équité des tribunaux administratifs et permet aux parties aux procédures d'évaluer la possibilité d'un appel et, le cas échéant, au tribunal siégeant en révision ou en appel d'accorder une audition complète, qui serait peut-être inaccessible si les motifs de la décision n'étaient pas révélés.

Si la décision rendue par le juge Estey dans l'affaire *Northwestern Utilities* est antérieure à la *Charte canadienne des droits et libertés*, ses paroles ont acquis, depuis, une importance encore plus grande.

Le conseil de l'intimé a fait valoir que les requérants ayant permis que les décisions en date du 10 septembre 1992 soient prises sans présenter leurs observations, il n'y aurait pas lieu d'appliquer strictement aux décisions du 21 octobre 1992 les règles de l'équité procédurale. J'ai quelques doutes quant à la validité générale de cette proposition mais, quoi qu'il en soit, j'ai conclu à l'invalidité des décisions du 10 septembre 1992. Pour que les décisions du 21 octobre 1992 aient remédié aux carences ainsi constatées, il aurait fallu, au moins, que ces décisions soient prises conformément aux exigences minimales de l'équité procédurale.

Enfin, en ce qui concerne les décisions du 21 octobre 1992, je relève que c'est le sous-commissaire intérimaire qui a décidé de ne pas modifier les décisions prises, le 10 septembre 1992, par son supérieur, le sous-commissaire. Mais ce n'est pas sur ce point-là

1992 decisions of the Acting Deputy Commissioner did not conform with normal standards of procedural fairness is not based on this point. However, I must say that I have serious doubt that a subordinate can approach the question of altering his superior's prior decision with the objectivity and independence that is required for a fair decision.

Finally there are the March 9, 1993 decisions denying the grievances of the applicants. These decisions state in part:

... comments from your Solicitor have been considered in the response to this grievance. CSC considers the information received regarding the escape plot to be reliable. Disclosure of the identity of informants will not be provided. I support the decision to transfer you to the Special Handling Unit. CSC considers the information regarding the escape plot to be valid and reliable. Proper procedures were followed when you were transferred from Kent to the Special Handling Unit. Your grievance is, therefore, denied.

In my view these decisions suffer from the same deficiency as the October 21, 1992 decisions of Mr. Sawatzky. It is insufficient to simply say that responses have been considered. If statements of the applicants in their submissions are not believed, then some explanation as to why they are not believed must be given. The obligation to consider submissions is not satisfied by a mere assertion to that effect.

Although the foregoing reasons are sufficient to dispose of this application, I will comment briefly on two other arguments of the applicants. One is that the applicants had a right to an oral hearing. Counsel relied on *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, in which it was held that fundamental justice in the circumstances of that case required an oral hearing where serious issues of credibility were involved. While I can appreciate that in appropriate cases an oral hearing may be a requirement of fundamental justice, I do not see that to be the case in the context of proceedings involving involuntary transfers where certain information originates with informers. In these cases, not all parties are before the decision-maker at the same time. There can be no opportunity for cross-examination. The cases suggest that an oral hearing is not a requirement in these circumstances. (See *Demaria*,

que je me suis fondé pour conclure que les décisions du sous-commissaire intérimaire, en date du 21 octobre 1992, n'étaient pas conformes aux exigences normales de l'équité procédurale. Je doute d'ailleurs fort qu'un subordonné puisse songer à modifier une décision prise par son supérieur avec toute l'objectivité et l'indépendance que suppose une décision équitable.

Et, enfin, il y a les décisions en date du 9 mars 1993, rejetant les griefs formulés par les requérants. Ces décisions contiennent le passage suivant:

[TRADUCTION] ... a été tenu compte des observations de votre avocat pour formuler la réponse à votre grief. Le SCC estime que les renseignements transmis au sujet du projet d'évasion sont fiables. Nous ne révélerons pas l'identité des informateurs. Je suis favorable à la décision de vous transférer dans une unité spéciale de détention. Le SCC estime que les renseignements touchant le projet d'évasion sont exacts et dignes de foi. Votre transfèrement de l'établissement Kent à l'unité spéciale de détention s'est effectué conformément aux procédures prévues. Par conséquent, votre grief est rejeté.

J'estime que ces décisions-là comportent les mêmes lacunes que les décisions prises par M. Sawatzky le 21 octobre 1992. Il ne suffit pas simplement de dire qu'il a été tenu compte des réponses. Si les déclarations faites par les requérants dans leurs observations ne sont pas considérées comme dignes de foi, il y a lieu d'expliquer pourquoi elles ne le sont pas. Il ne suffit pas, pour satisfaire à l'obligation de tenir compte d'observations, d'affirmer qu'il en a été tenu compte.

Ces motifs, à eux seuls, permettraient de trancher cette demande, mais je vais évoquer brièvement deux autres arguments présentés par les requérants. Le premier est que les requérants avaient droit à être entendus de vive voix. Leur avocat se fonde en cela sur *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, où la Cour a décidé que la justice fondamentale exige la tenue d'une audition lorsque se posent de sérieuses questions de crédibilité. Je reconnais que, le cas échéant, la justice fondamentale peut exiger la tenue d'une audition, mais j'estime qu'il n'en est pas ainsi de procédures de transfèrement non sollicité où certains renseignements sont rapportés par des informateurs. Dans ce genre d'affaires, toutes les parties ne comparaissent pas devant le décisionnaire en même temps. Il ne peut donc pas y avoir contre-interrogatoire. La jurisprudence porte à penser que, dans de telles circons-

supra, at pages 77-78 and *Williams v. Canada (Correctional Service, Regional Transfer Board, Prairie Region)*, [1991] 1 F.C. 251 (T.D.), at page 261.)

A second argument relates to whether the applicants were given sufficient details of the allegations against them in order to make meaningful responses. This raises a very difficult problem where the information originates from informers whose identity must be protected. The difficulty is made even greater when, as in this case, what is alleged is a conspiracy to commit a crime in the future. Here, details as to the proposed prison breach were provided. However, the real issue is whether there was indeed a conspiracy and whether the applicants were involved. Whether additional information about the conspiracy could have been provided without disclosing the identity of informants, I am unable to say. During argument it was suggested by counsel for the applicants that all the information upon which the decisions were based should be reviewed by the Court to see what more could have been given to the applicants. In an appropriate case there might be merit to such an approach. In view of my disposition of this matter, it is not necessary in this case.

The decisions transferring the applicants to the Special Handling Unit at Saskatchewan Penitentiary in Prince Albert are quashed.

tances, une audition ne s'impose pas. (Voir *Demaria, supra*, aux pages 77 et 78 ainsi que *Williams c. Canada (Service correctionnel, Comité régional des transfèrements, Région des Prairies)*, [1991] 1 C.F. 251 (1^{re} inst.), à la page 261.)

Un second argument a trait à la question de savoir si les requérants se sont vu communiquer avec assez de précision les allégations portées contre eux pour pouvoir y répondre utilement. Cela pose un problème extrêmement délicat lorsque les renseignements en cause ont été donnés par des informateurs dont l'identité doit être protégée. La difficulté s'aggrave lorsque, comme c'est le cas en l'occurrence, on fait état d'un complot en vue de commettre, ultérieurement, une infraction. Dans le cas présent, les détails touchant le projet d'évasion ont été fournis. Mais ce qu'il s'agit de savoir c'est si, effectivement, il y a eu complot et si les requérants y étaient partis. Je ne saurais dire s'il était possible de leur fournir des précisions supplémentaires au sujet du complot sans révéler l'identité des informateurs. Au cours de sa plaidoirie, l'avocat des requérants a demandé que tous les renseignements ayant contribué aux décisions en cause soient soumis, pour examen, à la Cour qui pourrait ainsi décider si d'autres précisions n'auraient pas pu être fournies aux requérants. Dans certains cas, cette démarche mériterait peut-être d'être suivie. Étant donné la décision que j'ai rendue en l'espèce, il n'y a pas lieu de le faire ici.

Les décisions ordonnant le transfèrement des requérants à l'unité spéciale de détention du pénitencier de la Saskatchewan à Prince Albert sont annulées.