

Lenard John Howarth (Applicant)

v.

The National Parole Board (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte and Thurlow JJ.—Ottawa, October 17, 18 and 19, 1973.

Judicial review—Parole—Order revoking parole—An administrative order not required to be made on quasi-judicial basis—Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, s. 16(4); Federal Court Act, s. 28.

The Federal Court has no jurisdiction under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside an order of the National Parole Board revoking a parole. A decision of the National Parole Board granting or revoking a parole is "an order of an administrative nature not required to be made on a judicial or quasi-judicial basis" within the meaning of section 28. While the Board's power to revoke a parole can only be exercised in the manner laid down by section 16 of the *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2, and only upon completion of such inquiries as the Board considers necessary, the procedure required by section 16(4) does not constitute a quasi-judicial basis for the revocation decision since section 16(4) does not of necessity require that the person affected by the decision be informed of the facts against him and given an opportunity to reply.

Ex parte McCaud [1965] 1 C.C.C. 168, discussed.

JUDICIAL review.

COUNSEL:

R. R. Price for applicant.

A. C. Pennington and *R. G. Vincent* for respondent.

SOLICITORS:

R. R. Price, Kingston, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

JACKETT C.J. (orally)—This is an application to quash a proceeding under section 28 of the *Federal Court Act* by which it is sought to have this Court set aside an order of the National Parole Board, which order "purported to revoke a parole granted to the applicant". The application to quash is based on the contention that this

Lenard John Howarth (Requérant)

c.

La Commission nationale des libérations conditionnelles (Intimée)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges Pratte et Thurlow—Ottawa, les 17, 18 et 19 octobre 1973.

Examen judiciaire—Libération conditionnelle—Ordonnance révoquant la libération conditionnelle—Ordonnance de nature administrative qui n'est pas soumise à un processus quasi judiciaire—Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, c. P-2, art. 16(4); Loi sur la Cour fédérale, art. 28.

La Cour fédérale n'a pas compétence en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour examiner et annuler une telle ordonnance de la Commission nationale des libérations conditionnelles, révoquant une libération conditionnelle. Une décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles accordant ou révoquant une libération conditionnelle est «une ordonnance de nature administrative qui n'est pas soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire», au sens de l'article 28. La Commission ne peut exercer le pouvoir de révoquer une libération conditionnelle que de la manière prévue à l'article 16 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, c. P-2, et seulement après avoir procédé aux enquêtes qu'elle juge nécessaires, mais la procédure prévue à l'article 16(4) ne constitue pas un processus quasi judiciaire puisque l'article 16(4) n'exige pas que la personne visée pour la décision soit informée de ce qui est retenu contre elle ni qu'elle ait la possibilité d'y répondre.

Arrêt analysé: *Ex parte McCaud* [1965] 1 C.C.C. 168.

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

R. R. Price pour le requérant.

A. C. Pennington et *R. G. Vincent* pour l'intimée.

PROCUREURS:

R. R. Price, Kingston, pour le requérant.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

LE JUGE EN CHEF JACKETT (oralement)—Il s'agit ici d'une requête visant à mettre fin à une procédure engagée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* demandant à cette Cour d'annuler une ordonnance de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ordonnance qui [TRADUCTION] «visait à révoquer la

Court has no jurisdiction to grant the relief sought.

There is no material before the Court. The respondent bases its application exclusively on its contention that a decision by it under the *Parole Act* to revoke parole is not a decision to which section 28 of the *Federal Court Act* applies.

Section 28(1) reads as follows:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

It is common ground that if a decision under the *Parole Act* to revoke parole is

... a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis

this Court has no jurisdiction to grant the relief sought by the section 28 proceeding and the application to quash should be granted and that, otherwise, this Court has such jurisdiction and the application to quash should be dismissed.

The relevant provisions of the *Parole Act* read as follows:

2. In this Act

“Board” means the National Parole Board established by this Act;

“inmate” means a person who is under a sentence of imprisonment imposed pursuant to an Act of the Parliament of

libération conditionnelle accordée au requérant». Cette requête est fondée sur la prétention selon laquelle cette Cour n’a pas compétence pour accorder le redressement en question.

^a Aucun dossier n’a été présenté à la Cour. L’intimée fonde sa demande exclusivement sur sa prétention portant qu’une décision prise par elle de révoquer une libération conditionnelle en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* n’est pas une décision relevant de l’article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

L’article 28(1) se lit comme suit:

28. (1) Nonobstant l’article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d’appel a compétence pour entendre et juger une demande d’examen et d’annulation d’une décision ou ordonnance, autre qu’une décision ou ordonnance de nature administrative qui n’est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, ou à l’occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l’office, la commission ou le tribunal

a) n’a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d’exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d’une erreur de droit, que l’erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Il est admis que si la révocation d’une libération conditionnelle en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* est

g . . . une décision ou ordonnance de nature administrative qui n’est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire

cette Cour n’a pas compétence pour accorder le redressement demandé aux procédures prises en vertu de l’article 28 et la requête d’y mettre fin devrait être accordée et que, dans le cas contraire, la Cour a compétence et la requête devrait être rejetée.

ⁱ Dans la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, les dispositions pertinentes se lisent comme suit:

2. Dans la présente loi

«Commission» désigne la Commission nationale des libérations conditionnelles, établie par la présente loi;

«détenu» désigne une personne qui est condamnée à une peine d’emprisonnement à elle infligée en conformité

Canada or imposed for criminal contempt of court, but does not include a child within the meaning of the *Juvenile Delinquents Act* who is under sentence of imprisonment for an offence known as a delinquency;

“parole” means authority granted under this Act to an inmate to be at large during his term of imprisonment;

3. (1) There shall be a board, to be known as the National Parole Board, consisting of not less than three and not more than nine members to be appointed by the Governor in Council to hold office during good behaviour for a period not exceeding ten years.

(6) The Board may, with the approval of the Governor in Council, make rules for the conduct of its proceedings and the performance of its duties and functions under this Act.¹

6. Subject to this Act and the *Prisons and Reformatories Act*, the Board has exclusive jurisdiction and absolute discretion to grant, refuse to grant or revoke parole.

10. (1) The Board may

(a) grant parole to an inmate, subject to any terms or conditions it considers desirable, if the Board considers that

(i) in the case of a grant of parole other than day parole, the inmate has derived the maximum benefit from imprisonment,

(ii) the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant of parole, and

(iii) the release of the inmate on parole would not constitute an undue risk to society;

(e) in its discretion, revoke the parole of any paroled inmate other than a paroled inmate to whom discharge from parole has been granted, or revoke the parole of any person who is in custody pursuant to a warrant issued under section 16 notwithstanding that his sentence has expired.

11. The Board, in considering whether parole should be granted or revoked, is not required to grant a personal interview to the inmate or to any person on his behalf.

13. (1) The term of imprisonment of a paroled inmate shall, while the parole remains unrevoked and unforfeited, be deemed to continue in force until the expiration thereof according to law,

d'une loi du Parlement du Canada ou infligée pour outrage au tribunal en matière pénale, mais ne comprend pas un enfant, au sens de la *Loi sur les jeunes délinquants*, condamné à l'emprisonnement pour une infraction qualifiée d'acte de délinquance;

«libération conditionnelle» signifie l'autorisation, que la présente loi accorde à un détenu, d'être en liberté pendant sa période d'emprisonnement;

3. (1) Est établie une Commission appelée Commission nationale des libérations conditionnelles et composée de trois à neuf membres, qui seront nommés par le gouverneur en conseil. Ces membres occupent leur charge, durant bonne conduite, pour une période d'au plus dix ans.

(6) Avec l'approbation du gouverneur en conseil, la Commission peut établir des règles visant la conduite de ses délibérations ainsi que l'accomplissement de ses devoirs et fonctions prévus par la présente loi.¹

6. Sous réserve de la présente loi et de la *Loi sur les prisons et maisons de correction*, la Commission est exclusivement compétente pour accorder, refuser d'octroyer ou révoquer la libération conditionnelle, et elle jouit d'une discrétion absolue à cet égard.

10. (1) La Commission peut

a) accorder la libération conditionnelle à un détenu, sous réserve des modalités qu'elle juge opportunes, si la Commission considère que

(i) dans le cas d'un octroi de libération conditionnelle autre qu'une libération conditionnelle de jour, le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement,

(ii) l'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu, et

(iii) la mise en liberté du détenu sous libération conditionnelle ne constitue pas un risque indu pour la société;

e) à sa discrétion, révoquer la libération conditionnelle de tout détenu à liberté conditionnelle autre qu'un détenu à liberté conditionnelle qui a été relevé des obligations de la libération conditionnelle, ou révoquer la libération conditionnelle de toute personne qui est sous garde en conformité d'un mandat délivré en vertu de l'article 16 nonobstant l'expiration de sa condamnation.

11. La Commission, en étudiant la question de savoir s'il faut octroyer ou révoquer la libération conditionnelle, n'est pas tenue d'accorder une entrevue personnelle au détenu ni à quelque personne agissant au nom de celui-ci.

13. (1) La période d'emprisonnement d'un détenu à liberté conditionnelle, tant que cette dernière continue d'être ni révoquée ni frappée de déchéance, est réputée rester en vigueur jusqu'à son expiration conformément à la loi,

(2) Until a parole is revoked, forfeited or suspended, . . . the inmate is not liable to be imprisoned by reason of his sentence, and he shall be allowed to go and remain at large according to the terms and conditions of the parole and subject to the provisions of this Act.

16. (1) A member of the Board or any person designated by the Board may, by a warrant in writing signed by him, suspend any parole, other than a parole that has been discharged, and authorize the apprehension of a paroled inmate whenever he is satisfied that the arrest of the inmate is necessary or desirable in order to prevent a breach of any term or condition of the parole or for the rehabilitation of the inmate or the protection of society.

(2) A paroled inmate apprehended under a warrant issued under this section shall be brought as soon as conveniently may be before a magistrate, and the magistrate shall remand the inmate in custody until the suspension of his parole is cancelled or his parole is revoked or forfeited.

(3) The person by whom a warrant is signed pursuant to subsection (1) or any other person designated by the Board for the purpose shall forthwith after a remand by a magistrate of the paroled inmate named therein review the case and, within fourteen days from the time of such remand, either cancel the suspension of his parole or refer the case to the Board.

(4) The Board shall, upon the referral to it of the case of a paroled inmate whose parole has been suspended, review the case and cause to be conducted all such inquiries in connection therewith as it considers necessary, and forthwith upon completion of such inquiries and its review it shall either cancel the suspension or revoke the parole.

(5) An inmate who is in custody by virtue of this section shall be deemed to be serving his sentence.

In summary in so far as seems relevant for present purposes, this Act establishes the National Parole Board with jurisdiction to grant parole to persons under sentence of imprisonment under federal statutes—i.e., to grant to such a person “authority . . . to be at large during his term of imprisonment”—and to revoke any such parole. Section 6 confers that jurisdiction. Section 10 spells out the Board’s authority to grant and revoke parole. Before granting parole, the Board must consider that the inmate has derived the maximum benefit from imprisonment, that the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant of parole and that the release of the

(2) Jusqu’à ce qu’une libération conditionnelle soit révoquée, frappée de déchéance ou suspendue, . . . le détenu n’est pas passible d’emprisonnement en raison de sa sentence. On doit le mettre et le laisser en liberté selon les modalités de la libération conditionnelle et sous réserve des dispositions de la présente loi.

16. (1) Un membre de la Commission ou toute personne qu’elle désigne peuvent, au moyen d’un mandat écrit, signé par eux, suspendre toute libération conditionnelle d’un détenu à liberté conditionnelle autre qu’une libération conditionnelle des obligations de laquelle le détenu a été relevé et autoriser son arrestation, chaque fois qu’ils sont convaincus que l’arrestation du détenu est nécessaire ou souhaitable en vue d’empêcher la violation d’une modalité de la libération conditionnelle ou pour la réhabilitation du détenu ou la protection de la société.

(2) Un détenu à liberté conditionnelle arrêté en vertu d’un mandat émis aux termes du présent article doit être amené, aussitôt que la chose est commodément possible, devant un magistrat. Ce dernier doit renvoyer le détenu sous garde jusqu’à ce que la suspension de sa libération conditionnelle soit annulée ou que sa libération conditionnelle soit révoquée ou frappée de déchéance.

(3) La personne par laquelle un mandat est signé en conformité du paragraphe (1) ou toute autre personne désignée par la Commission à cette fin doit, immédiatement après le renvoi sous garde par un magistrat du détenu à liberté conditionnelle y désigné, examiner le cas et dans les quatorze jours à compter de ce renvoi doit, soit annuler la suspension de sa libération conditionnelle soit renvoyer l’affaire à la Commission.

(4) La Commission doit, lorsque lui est renvoyé le cas d’un détenu à liberté conditionnelle dont la libération conditionnelle a été suspendue, examiner le cas et faire effectuer toutes les enquêtes y relatives qu’elle estime nécessaires et immédiatement après que ces enquêtes et cet examen sont terminés, elle doit soit annuler la suspension, soit révoquer la libération conditionnelle.

(5) Un détenu qui est sous garde en vertu du présent article est censé purger sa sentence.

En résumé des dispositions ayant rapport à l’affaire présente, on peut dire que la loi a établi la Commission nationale des libérations conditionnelles et lui a donné compétence pour accorder la libération conditionnelle à une personne condamnée à l’emprisonnement en vertu des lois fédérales—c’est-à-dire, pour accorder à cette personne «l’autorisation . . . d’être en liberté pendant sa période d’emprisonnement»—et pour la révoquer. C’est l’article 6 qui lui confère cette compétence. L’article 10 décrit les pouvoirs de la Commission concernant l’octroi et la révocation de la libération conditionnelle. Avant de l’accorder, la Commission doit s’assurer que le détenu a tiré le plus grand avantage

inmate would not constitute an undue risk to society. With irrelevant exceptions, the Board may, "in its discretion", revoke the parole of any "paroled inmate" and it may also revoke the parole of any "person" whose sentence has expired while he was in custody as a result of his parole having been suspended while he was a "paroled inmate".

The question that has to be decided on this application, as already indicated, is whether a decision by the Parole Board to revoke parole is

... a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis

It is settled that an order revoking parole is of an administrative nature. (See *Ex p. McCaud* [1965] 1 C.C.C. 168.) A person who is under sentence of imprisonment has, by due process of law, lost the liberty to go where he wants and has become an inmate of a prison where it is a matter for administrative decision as to what part of the prison he shall inhabit at any particular time. The *Parole Act* has created a possibility that he may be allowed to be "at large" during some part of his term of imprisonment and has given the Parole Board "an absolute discretion" to grant such authority and, when granted, to revoke it. A decision to grant such authority is neither a legislative decision nor a judicial decision. It is an administrative decision. The question of difficulty that has to be decided on this application is not whether such a decision is an administrative decision but whether it must be made on a "judicial or quasi-judicial basis". Furthermore, there can, in my view, be no suggestion that the Board must make its decisions on a "judicial" basis. In the result, therefore, the sole question of difficulty to be decided on this application is whether the Board is required to make its decisions revoking parole on a "quasi-judicial" basis.

possible de l'emprisonnement, que la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu et que sa mise en liberté ne constitue pas un risque indu pour la société. A part quelques exceptions non pertinentes en l'espèce, la Commission peut, «à sa discrétion», révoquer la libération conditionnelle de tout «détenu à liberté conditionnelle» et de toute «personne» dont la condamnation a expiré alors qu'elle était sous garde en conséquence de la suspension de sa libération conditionnelle.

La question soulevée dans cette requête, comme je l'ai déjà indiqué, consiste à déterminer si la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles de révoquer une libération conditionnelle est

... une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire

Il est établi qu'une ordonnance de révocation d'une libération conditionnelle est de nature administrative. (Voir *Ex p. McCaud* [1965] 1 C.C.C. 168.) Une personne condamnée à une peine d'emprisonnement a perdu, par application régulière de la loi, la liberté d'aller où elle veut et est gardée en détention dans une prison. C'est l'autorité administrative qui décide dans quelle partie de la prison elle devra demeurer à une époque donnée. En vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, il peut se voir autorisé à être «en liberté» pendant une partie de sa période d'emprisonnement et la Commission des libérations conditionnelles jouit d'une «discrétion absolue» en ce qui concerne l'octroi de cette autorisation et sa révocation. La décision d'accorder cette autorisation n'est ni une décision législative ni une décision judiciaire. C'est une décision administrative. La difficulté de la question soulevée par cette requête consiste à déterminer non pas si cette décision est une décision administrative, mais si elle est soumise à un «processus judiciaire ou quasi judiciaire». Comme on ne peut certainement pas suggérer, à mon avis, que les décisions de la Commission sont soumises à un processus «judiciaire», il en résulte que la seule difficulté à résoudre pour statuer sur cette requête consiste à déterminer si la Commission doit prendre ses décisions de révoquer la libération conditionnelle selon un processus «quasi judiciaire».

While there are no detailed provisions in the *Parole Act* or in the rules made thereunder concerning the procedure, if any, to be followed by the Parole Board before making an order revoking parole, section 16 of the Act does lay down steps that, in my view, are conditions precedent to the making of any such order. Those steps are as follows:

1. Section 16(1) authorizes a member of the Board (or a person designated by the Board) to suspend parole and to authorize apprehension of a paroled inmate whenever he is satisfied that the "arrest" of the inmate is necessary or desirable

- (a) in order to prevent a breach of any term or condition of the parole,
- (b) for the rehabilitation of the inmate, or
- (c) for the protection of society.

(A paroled inmate apprehended pursuant to authority so given must be brought before a magistrate and be, by him, remanded in custody until the suspension of his parole is cancelled or his parole is revoked or forfeited (section 16(2)).)

2. The person who suspended the parole (or some other designated person) must, forthwith after the paroled inmate is arrested, either cancel the suspension or refer the case to the Board (section 16(3)).

3. Upon the referral to it of such a case, the Board is required by section 16(4) to "cause to be conducted all such inquiries in connection therewith as it considers necessary".

4. Finally, the Board is required, by section 16(4), to cancel the suspension or revoke the parole but only "upon completion of such inquiries".

In my view, the Parole Board's power to revoke parole can only be exercised in the manner laid down by section 16 and after all the

Bien qu'il n'y ait pas dans la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, ni dans les règles établies en vertu de celle-ci, de dispositions détaillées concernant la procédure, s'il y a en a une, que doit suivre la Commission des libérations conditionnelles avant de prendre la décision de révoquer une libération conditionnelle, l'article 16 de la loi spécifie différentes étapes qui, à mon avis, sont des conditions b essentielles au prononcé d'une telle décision. Ces étapes sont les suivantes:

1. L'article 16(1) autorise un membre de la Commission (ou toute personne qu'elle désigne) à suspendre toute libération conditionnelle et à ordonner l'arrestation d'un détenu à liberté conditionnelle, chaque fois qu'il est convaincu que l'«arrestation» du détenu est nécessaire ou souhaitable

- a) pour empêcher la violation d'une modalité de la libération conditionnelle,
- b) pour la réhabilitation du détenu, ou
- c) pour la protection de la société.

(Un détenu à liberté conditionnelle arrêté conformément à cette autorisation doit être amené devant un magistrat qui doit le renvoyer sous garde jusqu'à ce que la suspension de sa libération conditionnelle soit annulée ou que sa libération conditionnelle soit révoquée ou frappée de déchéance (article 16(2)).)

2. La personne qui a suspendu la libération conditionnelle (ou toute autre personne désignée à cette fin) doit, immédiatement après l'arrestation du détenu à liberté conditionnelle, soit annuler la suspension de la libération conditionnelle soit renvoyer l'affaire à la Commission (article 12(3)).

3. Lorsqu'un tel cas lui est renvoyé, la Commission doit, conformément à l'article 16(4), «faire effectuer toutes les enquêtes y relatives qu'elle estime nécessaires».

4. Enfin, la Commission doit, conformément à l'article 16(4), soit annuler la suspension soit révoquer la libération conditionnelle, mais seulement «après que ces enquêtes et cet examen sont terminés».

A mon avis, la Commission des libérations conditionnelles ne peut exercer le pouvoir de révoquer une libération conditionnelle que de la

steps required by that section have been taken.² In particular, the Board can only revoke parole "upon completion" of "such inquiries in connection therewith as it considers necessary". This requires that the Board itself, in each case of suspension referred to it under section 16(3), make a decision as to what inquiries are necessary in connection with the question whether such suspension should be cancelled or the parole revoked.³ Until such time as such a decision has been made and the inquiries that the Board decides are necessary have been completed, the Board has no authority to revoke the parole and any purported revocation made before those conditions are satisfied is, I should have thought, voidable, at the suit of the paroled inmate, as of the time that it was made. (See *Durayappah v. Fernando* [1967] 2 A.C. 337, per Lord Upjohn at page 354.)

If that view is correct, the procedure whereby a purported revocation of parole may be attacked is either a section 28 application or appropriate proceedings in the Trial Division depending upon whether the procedures required by section 16(4) constitute a quasi-judicial basis for the revocation decision or necessitate no more than a purely administrative basis.

In my view, section 16(4) does not require a quasi-judicial basis. A decision-making basis is not required to be quasi-judicial in my view unless it, of necessity, involves, first, communicating to the person affected, in some manner, the facts upon which action against him is contemplated, and, second, giving him a fair opportunity to answer those facts. Section 16(4) does not impose any such requirement as a condition to a revocation order. Indeed it negatives it. What is required is "such inquiries" as the Board considers necessary. Normally, I have no doubt, a board, acting in a responsible way, as it must do, would cause to be carried out an investigation that would include

(a) communicating to the paroled inmate what has been said against him in some appropriate manner, and

manière prévue à l'article 16 et seulement après avoir parcouru toutes les étapes prévues dans cet article², notamment, après que «les enquêtes y relatives qu'elle estime nécessaires . . . sont terminées». La Commission elle-même doit donc, chaque fois qu'un cas de suspension lui est renvoyé en vertu de l'article 16(3), décider quelles enquêtes sont nécessaires afin de déterminer si elle doit annuler la suspension ou révoquer la libération conditionnelle.³ Jusqu'à ce que sa décision soit prise et que les enquêtes jugées nécessaires soient achevées, la Commission n'a pas le pouvoir de révoquer la libération conditionnelle, et toute prétendue révocation faite avant que ces conditions ne soient remplies est, à mon avis, annulable sur simple requête du détenu à liberté conditionnelle, à compter de la date où elle a été prise. (Voir *Durayappah c. Fernando* [1967] 2 A.C. 337, Lord Upjohn à la p. 354.)

Si ce point de vue est correct, on peut intenter une action contre une prétendue révocation de la libération conditionnelle soit en vertu de l'article 28, soit selon les procédures appropriées en Division de première instance, selon que la procédure requise par l'article 16(4) pour la révocation est un processus quasi judiciaire ou qu'elle ne nécessite rien de plus qu'une démarche purement administrative.

À mon avis, l'article 16(4) n'exige pas une procédure quasi judiciaire. A mon sens, le processus pour arriver à une décision n'est pas quasi judiciaire à moins qu'il ne comporte l'obligation, d'abord, de communiquer à la personne concernée, d'une manière ou d'une autre, les faits sur lesquels on veut fonder l'action qui la vise, et, ensuite, de lui donner une possibilité réelle de présenter sa défense. L'article 16(4) ne soumet pas la délivrance de l'ordonnance de révocation à ces conditions préalables. Elles y sont en fait rejetées. Il exige seulement que la Commission procède aux «enquêtes» qu'elle considère nécessaires. En temps normal, je ne doute pas qu'une Commission, agissant d'une manière responsable, comme elle le doit, procéderait à une enquête au cours de laquelle

a) elle communiquerait au détenu à liberté conditionnelle, de manière appropriée, ce qui a été retenu contre lui, et

(b) giving him a reasonable opportunity to make his answer thereto.

That is the obvious course to follow to get at the facts in the normal case and to minimize any feeling of injustice. However, there may be, and probably are, cases where that is not a possible course or where it is not wise to take that course. Whether or not it is to be followed in any particular case is left by the statute to the wisdom of the Board. That being so, it cannot be said that a revocation decision is "required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis". My conclusion is, therefore, that this Court has no jurisdiction to set aside such a decision under section 28 of the *Federal Court Act*.

My analysis of the provisions of the *Parole Act* dealing with revocation of parole has brought me to the same result concerning the claim of a paroled inmate to a right to a "hearing" as that reached in *Ex p. McCaud* by Spence J. and by the Supreme Court of Canada ([1965] 1 C.C.C. 168) where, it would appear, reliance was only placed on the *Bill of Rights* for a right to a hearing. It is not, therefore, necessary for me to reach a conclusion as to whether that decision is authority for the proposition that the relevant provisions of the *Parole Act*, quite apart from the *Bill of Rights*, do not, when interpreted in accordance with the authorities in relation to such matters, confer on a paroled inmate a right to a reasonable opportunity to answer what is alleged against him before his parole is revoked.

I am of opinion that the application to quash should be granted.

* * *

PRATTE J. concurred.

* * *

THURLOW J. (orally)—The question raised by this motion to quash is whether the order of the National Parole Board revoking the parole of the applicant is an order "of an administrative nature not required by law to be made on a

b) elle lui fournirait une possibilité réelle d'y répondre.

Il est évident que, dans un cas normal, c'est la marche à suivre pour parvenir aux faits, et pour éviter tout sentiment d'injustice. Cependant, il y a probablement des cas où il n'est ni possible ni prudent de procéder ainsi. La loi laisse à la sagesse de la Commission le choix d'adopter ou non cette ligne de conduite dans un cas particulier. Dans ces circonstances, on ne peut dire que la décision de révoquer est «légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire». Je conclus donc que cette Cour n'a pas, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, compétence pour annuler une telle décision.

Mon analyse des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* concernant la révocation de la libération conditionnelle n'amène à la même conclusion que celle qu'a exprimée le juge Spence, et qui a été confirmée par la Cour suprême du Canada ([1965] 1 C.C.C. 168), dans l'affaire *Ex p. McCaud*, concernant la revendication par un détenu à liberté conditionnelle du droit d'être entendu. Dans cette affaire, il semble que la revendication de ce droit était fondée uniquement sur la *Déclaration des droits*. Il n'est donc pas nécessaire que je décide si cet arrêt a établi une jurisprudence selon laquelle les dispositions pertinentes de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* (indépendamment de la *Déclaration des droits*), interprétées en accord avec la jurisprudence en la matière, ne confèrent pas au détenu à liberté conditionnelle une possibilité réelle de répondre aux faits allégués contre lui avant que sa libération conditionnelle ne soit révoquée.

Je suis d'avis que la requête visant à mettre fin aux procédures doit être accueillie.

* * *

LE JUGE PRATTE a souscrit à l'avis.

* * *

LE JUGE THURLOW (oralement)—Cette requête pour mettre fin aux procédures soulève la question de savoir si l'ordonnance de la Commission nationale des libérations conditionnelles révoquant la libération conditionnelle du requé-

judicial or quasi-judicial basis" within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*.

If the matter were unaffected by authority I might have reached the conclusion¹, on consideration of the scheme and provisions of the *Parole Act*, that at least in cases in which the basis for the Board's conclusion that valid reasons for revocation exist, is alleged or suspected misconduct of the paroled inmate in relation to his parole, the minimum standard of fairness to which an inquiry, the result of which might lead to the exercise of the power to revoke, ought to conform would involve some sort of reasonable opportunity for the paroled inmate to state his position with respect to the alleged or suspected misconduct. The right to such an opportunity is, as I understand the law, a feature that is common to what has to be done on a quasi-judicial basis as well as to what has to be done on a judicial basis, though the sort of opportunity to be afforded is not necessarily the same for both.

The question whether such an opportunity must be afforded to a paroled inmate before revocation of his parole, however, appears to me to have been raised and to have been resolved contrary to the applicant's contention by the judgment of the Supreme Court in *Ex p. McCaud* [1965] 1 C.C.C. 168. There Spence J. said [at page 169]:

It is the complaint of the applicant that he was never informed of the reason why his parole was revoked and that he was given no opportunity to be present at a hearing and to oppose the revocation thereof. The applicant pleads the *Canadian Bill of Rights*, 1960 (Can.), c. 44, and particularly, 2(e) thereof.

In my view, the provisions of s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* do not apply to the question of the revocation of the applicant's parole under the provisions of the *Parole Act*. Section 8(d) of the *Parole Act*, 1958 (Can.), c. 38, provides that "the Board may . . . revoke parole in its discretion" (the italics are my own), Section 11 of the said *Parole Act* provides that the "sentence of a paroled inmate shall, while the parole remains unrevoked and unforfeited, be deemed to continue in force until the expiration thereof according to law" and therefore when the applicant had his parole revoked he was under sentence which was continued in force. The question of whether that sentence must be served in a penal institution or may be served while released from the institution and subject to the conditions of parole is altogether a decision within the discretion of the Parole Board as an administrative matter and is not in any way a

rant est une «ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire» au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

^a S'il n'y avait pas eu de précédent en la matière j'aurais pu conclure¹, considérant l'économie et les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, qu'au moins dans les cas où les raisons valables qui, de l'avis de la Commission, justifieraient la révocation seraient basées sur la prétendue inconduite du détenu au cours de sa libération conditionnelle, les critères d'équité auxquels devrait se conformer une enquête dont les résultats pourraient conduire à la révocation, devraient comprendre une possibilité réelle pour le détenu à liberté conditionnelle d'exprimer son point de vue quant à cette prétendue inconduite. Le droit de se voir reconnaître une telle possibilité est, tel que je conçois le droit, une caractéristique commune aux processus quasi judiciaire et judiciaire, bien que les moyens offerts ne soient pas nécessairement les mêmes dans les deux cas.

^e Cependant, il me semble que la question de savoir si cette possibilité doit être accordée au détenu avant la révocation de sa libération conditionnelle a été soulevée et résolue à l'encontre de la prétention du requérant par la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Ex p. McCaud* [1965] 1 C.C.C. 168. Dans cette affaire, le juge Spence avait déclaré [à la page 169]:

^g [TRADUCTION] Le requérant se plaint de n'avoir jamais été informé de la raison pour laquelle sa libération conditionnelle a été révoquée et de n'avoir pas eu la possibilité de se présenter à l'audition de sa cause et de s'opposer à ladite révocation. Le requérant invoque la *Déclaration canadienne des droits*, 1960 (Can.), c. 44, et notamment l'article 2e).

^h A mon avis, les dispositions de l'article 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne s'appliquent pas à la révocation de la libération conditionnelle du requérant décidée en vertu des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. L'article 8d) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, 1958 (Can.), c. 38, prévoit que «la Commission peut . . . révoquer la liberté conditionnelle, à sa discrétion» (les italiques sont de moi); l'article 11 de ladite loi prévoit que la «sentence d'un détenu à liberté conditionnelle, tant que cette dernière demeure non révoquée ni frappée de déchéance, est réputée rester en vigueur jusqu'à son expiration conformément à la loi»; donc, lorsque la libération conditionnelle du requérant a été révoquée, la sentence qu'il purgeait a été réputée rester en vigueur. C'est la Commission des libérations conditionnelles qui décide, à sa discrétion, si la sentence sera purgée dans une institution

judicial determination. In fact, s. 9 of the *Parole Act* provides:

9. The Board, in considering whether parole should be granted or revoked, is not required to grant a personal interview to the inmate or to any person on his behalf.

On appeal, Cartwright J. (as he then was) speaking for the Court said [see page 170]:

With regard to the appellant's argument based on the Bill of Rights we agree with the reasons of Spence J.

Counsel for the applicant sought to distinguish the *McCaud* case on two grounds, (1) that section 16(1) of the *Parole Act* (formerly section 12(1)) has since been amended so as to add new or additional reasons for suspension and thereafter for revocation of parole and that this calls for consideration of the question *de novo* on the provision as amended, and (2) that developments in the law since that case was decided show that there may be two stages in such an administrative procedure, that is to say, ascertainment of the facts, at which stage the *audi alteram partem* principle should be applied and thereafter the assessment stage where it would not necessarily apply, and that all that was dealt with in the *McCaud* case was whether section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* applied to afford the paroled inmate a right to be heard.

With respect to the first of these submissions I do not regard the changes in section 16(1) as having made any difference which would affect the nature of the inquiries required to be made before a parole is revoked.

On the second point it may be noted that *McCaud's* complaint, as opposed to the legal foundation for it, as set out in the reasons of Spence J., was "that he was never informed of the reason why his parole was revoked and that he was given no opportunity to be present at a hearing and to oppose the revocation thereof". It appears to me, therefore, that the substance of the question raised on this motion was before

ou à l'extérieur de celle-ci selon les conditions de la libération conditionnelle; cette décision est de nature administrative et elle n'est jamais une décision judiciaire. En fait, l'article 9 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* prévoit que:

9. La Commission, en étudiant la question de savoir s'il faut octroyer ou révoquer la libération conditionnelle, n'est pas tenue d'accorder une entrevue personnelle au détenu ni à quelque personne agissant au nom de celui-ci.

En appel, le juge Cartwright (alors juge puîné) a déclaré, en prononçant le jugement de la Cour [voir page 170]:

[TRADUCTION] En ce qui concerne la thèse de l'appelant fondée sur la Déclaration canadienne des droits, nous souscrivons aux motifs du juge Spence.

L'avocat du requérant voulait qu'une distinction soit introduite entre l'affaire *McCaud* et la présente, en invoquant deux motifs: (1) que l'article 16(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* (auparavant l'article 12(1)) a été modifié depuis par l'introduction de motifs nouveaux ou additionnels de suspension et de révocation de la libération conditionnelle, et qu'il faut donc considérer à nouveau la question à partir du nouveau texte; (2) que l'évolution du droit depuis ce jugement montre qu'il peut y avoir deux étapes dans une telle procédure administrative, à savoir, la vérification des faits, pour laquelle devrait être appliqué le principe *audi alteram partem* et ensuite l'évaluation, pour laquelle il ne serait pas nécessairement appliqué et que, de plus, il s'agissait dans l'affaire *McCaud* de déterminer si l'article 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* s'appliquait et donnait au détenu à liberté conditionnelle le droit d'être entendu.

En ce qui concerne le premier motif, j'estime que les modifications apportées à l'article 16(1) n'ont changé en aucune manière la nature des enquêtes exigées préalablement à la révocation de la libération conditionnelle.

Quant au deuxième motif, on peut remarquer que la plainte dans l'affaire *McCaud*, mis à part ses fondements juridiques décrits dans les motifs du juge Spence, était que [TRADUCTION] «il n'avait jamais été informé des motifs pour lesquels sa libération conditionnelle avait été révoquée et n'avait jamais eu la possibilité d'être présent à l'audition de sa cause et de s'opposer à la révocation». Il me semble donc

the Supreme Court in the *McCaud* case and was there decided.

It follows, in my opinion, that the section 28 application is not within the jurisdiction of the Court and must be quashed.

JACKETT C.J.:

¹ So far as we are aware no rules have been made under section 3(6) for the conduct of the Board's proceedings.

² The double barrelled nature of section 10(1)(e) might, on a first reading, suggest otherwise. Further consideration, however, will show that it contemplates revocation in the case of (a) a paroled inmate, or (b) a person who was arrested under section 16 while he was a paroled inmate.

³ The importance of this decision is indicated by the fact that it must be made by the Board itself and cannot be made by a single member or some designated person by whom parole may be suspended. Compare section 16(4) with section 16(1).

THURLOW J.:

¹ Compare Pennell J. in *Ex p. Beauchamp* [1970] 3 O.R. 607 and Martin J.A. in *Ex p. Marcotte* (1973) 13 C.C.C. (2d) 114.

que la question soulevée par cette requête a déjà été jugée au fond par la Cour suprême dans l'affaire *McCaud*.

^a Il s'ensuit, à mon avis, que la demande d'annulation fait en vertu de l'article 28 n'est pas de la compétence de cette Cour et qu'on doit donc y mettre fin.

^b LE JUGE EN CHEF JACKETT:

¹ Autant que je sache, aucune règle visant la conduite des délibérations de la Commission n'a été établie en vertu de l'article 3(6).

^c ² La rédaction de l'article 10(1)(e) pourrait, en première analyse, laisser croire qu'il en va autrement. Un examen plus approfondi, cependant, montre qu'il envisage la révocation dans les cas d'a) un détenu à liberté conditionnelle ou b) d'une personne qui a été arrêtée en vertu de l'article 16 alors qu'il était un détenu à liberté conditionnelle.

^d ³ L'importance de cette décision est démontrée par le fait qu'elle doit être prise par la Commission elle-même et non pas par un seul de ses membres ou par une personne désignée pour suspendre la libération conditionnelle. Comparez les paragraphes (4) et (1) de l'article 16.

^e LE JUGE THURLOW:

¹ Comparez les conclusions du juge Pennell dans l'affaire *Ex p. Beauchamp* [1970] 3 O.R. 607 et celles du juge d'appel Martin dans l'affaire *Ex p. Marcotte* (1973) 13 C.C.C. (2^e) 114.