

A-250-74

A-250-74

**Robert Maxwell Lingley (Plaintiff)****Robert Maxwell Lingley (Demandeur)**

v.

c.

**New Brunswick Board of Review (section 547 of Criminal Code) (Defendant)****<sup>a</sup> Une commission d'examen du Nouveau-Brunswick (l'article 547 du Code criminel) (Défenderesse)**

Court of Appeal, Pratte and Dubé JJ., Jean D.J.—Campbellton, N.B., June 6, 1975.

**<sup>b</sup> Cour d'appel, les juges Pratte et Dubé, le juge suppléant Jean—Campbellton, N.-B., le 6 juin 1975.***Judicial review—Whether recommendation of Board of Review that applicant should not be discharged reviewable under s. 28—Criminal Code, ss. 542, 545, 547—Federal Court Act, s. 28.**<sup>c</sup> Examen judiciaire—La recommandation de la commission d'examen, demandant que le requérant ne soit pas libéré, est-elle susceptible d'examen en vertu de l'article 28?—Code criminel, art. 542, 545, 547—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.*

The Court has no jurisdiction to set aside a recommendation or report made by a Board of Review under section 547 of the *Criminal Code*. Such a recommendation is not an order or decision within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*.

<sup>d</sup> La Cour n'a pas compétence pour annuler une recommandation ou rapport fait par une commission nommée conformément à l'article 547 du *Code criminel*. Une telle recommandation n'est ni une ordonnance ni une décision au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

JUDICIAL review.

<sup>d</sup> EXAMEN judiciaire.

COUNSEL:

AVOCATS:

*R. M. Lingley* for himself.  
*R. Speight* for defendant.

<sup>e</sup> *R. M. Lingley* pour lui-même.  
*R. Speight* pour la défenderesse.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

<sup>f</sup> *Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

*The following are the reasons for judgment delivered orally in English by*

<sup>f</sup> *Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés oralement par*

PRATTE J.: It is not necessary to hear you Mr. Speight.

<sup>g</sup> LE JUGE PRATTE: Il n'est pas nécessaire de vous entendre, M<sup>c</sup> Speight.

This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a recommendation made by a Board appointed by the Lieutenant Governor of New Brunswick under section 547 of the *Criminal Code*.

<sup>h</sup> Il s'agit d'une demande, présentée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, visant l'examen et l'annulation d'une recommandation faite par une commission nommée par le lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick en vertu de l'article 547 du *Code criminel*.

In 1963, the applicant (who is wrongly designated in the style of cause as the "plaintiff") was tried for murder in New Brunswick and was found not guilty by reason of insanity. Pursuant to the provisions of sections 542 and 545 (which were then sections 523 and 526) of the *Criminal Code* and by order of the Lieutenant Governor of New Brunswick, the applicant was placed and still remains in custody.

<sup>i</sup> En 1963, le requérant (qui est désigné à tort comme «demandeur» dans l'intitulé de l'affaire) a subi un procès pour meurtre au Nouveau-Brunswick et a été déclaré non coupable pour cause d'aliénation mentale. Conformément aux dispositions des articles 542 et 545 (à l'époque les articles 523 et 526) du *Code criminel* et sur ordonnance du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, le requérant a été placé sous garde et l'est encore.

Sections 542 and 545 of the *Criminal Code* read as follows:

**542.** (1) Where, upon the trial of an accused who is charged with an indictable offence, evidence is given that the accused was insane at the time the offence was committed and the accused is acquitted,

(a) the jury, or

(b) the judge or magistrate, where there is no jury,

shall find whether the accused was insane at the time the offence was committed and shall declare whether he is acquitted on account of insanity.

(2) Where the accused is found to have been insane at the time the offence was committed, the court, judge or magistrate before whom the trial is held shall order that he be kept in strict custody in the place and in the manner that the court, judge or magistrate directs, until the pleasure of the lieutenant governor of the province is known.

**545.** Where an accused is, pursuant to this Part, found to be insane, the lieutenant governor of the province in which he is detained may make an order

(a) for the safe custody of the accused in a place and manner directed by him, or

(b) if in his opinion it would be in the best interest of the accused and not contrary to the interest of the public, for the discharge of the accused either absolutely or subject to such conditions as he prescribes.

Section 547 further provides for the appointment of a Board to review the case of every person who is in custody by virtue of an order made under section 545. Section 547 reads in part as follows:

**547.** (1) The lieutenant governor of a province may appoint a board to review the case of every person in custody in a place in that province by virtue of an order made pursuant to section 545 or subsection 546(1) or (2).

(5) The board shall review the case of every person referred to in subsection (1)

(a) not later than six months after the making of the order referred to in that subsection relating to that person, and

(b) at least once during every six months following the date the case was previously reviewed so long as that person remains in custody under the order,

and forthwith after each review the board shall report to the lieutenant governor setting out fully the results of such review and stating

(d) where the person in custody was found not guilty on account of insanity, whether, in the opinion of the board, that person has recovered and, if so, whether in its opinion it is in the interest of the public and of that person for the lieutenant governor to order that he be discharged, absolutely or subject

Voici les articles 542 et 545 du *Code criminel*:

**542.** (1) Si, lors du procès d'un accusé inculpé d'un acte criminel, il est déposé que l'accusé était aliéné au moment où l'infraction a été commise et s'il est acquitté,

a) le jury, ou

b) le juge ou magistrat, quand il n'y a pas de jury,

doit constater si l'accusé était aliéné lors de la perpétration de l'infraction et déclarer s'il est acquitté pour cause d'aliénation mentale.

(2) S'il est constaté que l'accusé était aliéné au moment où l'infraction a été commise, la cour, le juge ou le magistrat devant qui le procès s'instruit doit ordonner que l'accusé soit tenu sous une garde rigoureuse dans le lieu et de la manière que la cour, le juge ou le magistrat ordonne, jusqu'à ce que le bon plaisir du lieutenant-gouverneur de la province soit connu.

**545.** Lorsque, en application de la présente Partie, un accusé est déclaré atteint d'aliénation mentale, le lieutenant-gouverneur de la province où l'accusé est détenu peut

a) rendre une ordonnance pour la bonne garde de l'accusé dans le lieu et de la manière qu'il prescrit, ou

b) s'il est d'avis que la mesure est dans l'intérêt véritable de l'accusé sans nuire à l'intérêt public, rendre une ordonnance portant libération de l'accusé, soit inconditionnellement, soit aux conditions qu'il prescrit.

L'article 547 prévoit en outre la nomination d'une commission pour examiner le cas de chaque personne qui est sous garde à la suite d'une ordonnance rendue en vertu de l'article 545. Voici un extrait de l'article 547:

**547.** (1) Le lieutenant-gouverneur d'une province peut nommer une commission pour examiner le cas de chaque personne qui est sous garde dans un lieu de ladite province en vertu d'une ordonnance rendue en conformité de l'article 545 ou du paragraphe 546(1) ou (2).

(5) La commission doit examiner le cas de chaque personne mentionnée au paragraphe (1),

a) au plus tard six mois après qu'a été rendue l'ordonnance visée dans ce paragraphe relativement à cette personne, et

b) au moins une fois au cours de chaque période de six mois qui suit la date où le cas a été antérieurement examiné, aussi longtemps que cette personne reste sous garde en vertu de l'ordonnance,

et la commission doit, immédiatement après chaque examen, faire un rapport au lieutenant-gouverneur énonçant en détail les résultats de cet examen et indiquant,

d) lorsque la personne sous garde a été trouvée non coupable, pour cause d'aliénation mentale, si, de l'avis de la commission, cette personne est rétablie et, dans l'affirmative, si à son avis, il est dans l'intérêt du public et dans l'intérêt de cette personne que le lieutenant-gouverneur ordonne qu'elle

to such conditions as the lieutenant governor may prescribe, or

soit libérée absolument ou sous réserve des conditions que le lieutenant-gouverneur peut prescrire, ou

The Lieutenant Governor of the Province of New Brunswick appointed a Board pursuant to section 547 which, at various times, reviewed the case of the applicant. Each time, the Board came to the conclusion that the applicant had not recovered and that it was not in the interest of the public that he be discharged.

Le lieutenant-gouverneur de la province du Nouveau-Brunswick a nommé une commission conformément à l'article 547, laquelle a, à plusieurs reprises, examiné le cas du requérant. Chaque fois, la commission a conclu que le requérant n'était pas rétabli et qu'il n'était pas dans l'intérêt du public qu'il soit libéré.

The present application is directed against the recommendation made by the Board on June 27, 1974. That recommendation is contained in a report reading as follows:

La présente requête est dirigée contre la recommandation faite par la commission le 27 juin 1974. Cette recommandation est contenue dans un rapport ainsi rédigé:

TO: THE HONOURABLE HEDARD ROBICHAUD, LIEUTENANT GOVERNOR OF NEW BRUNSWICK

[TRADUCTION] A: L'HONORABLE HÉDARD ROBICHAUD, LIEUTENANT-GOUVERNEUR DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Sir:

Monsieur,

I have the honour to present the following report of the Board of Review appointed under Section 527A of the Criminal Code of Canada as now amended to Section 547; in the case of

J'ai l'honneur de présenter le rapport suivant de la commission d'examen nommée conformément à l'article 527A du Code criminel du Canada, actuellement l'article 547; dans le cas de

LINGLEY, Robert Maxwell

LINGLEY, Robert Maxwell

The above named patient's case was last reviewed and a report submitted to your Honour dated the 21st day of November 1973.

A la suite du dernier examen du cas du malade susmentionné, un rapport, en date du 21 novembre 1973, avait été soumis à votre Honneur.

Pursuant to statutory requirement this man's case was on the 4th day of June 1974 again reviewed by the Board at the Provincial Hospital at Campbellton, the following members being present

Conformément aux exigences légales, le cas de cet homme a été examiné à nouveau le 4 juin 1974 à l'hôpital provincial de Campbellton, par la commission ainsi composée:

Dr. R. R. Prosser, Psychiatrist  
Mr. A. J. Losier, Barrister, and  
Mr. H. W. Hickman, Q.C. as Chairman

Dr. R. R. Prosser, psychiatre,  
A. J. Losier, avocat, et  
H. W. Hickman, c.r., président.

Mr. Lingley was present and represented by Counsel provided by Legal Aid.

M. Lingley était présent et représenté par un avocat de l'aide juridique.

The Board considered evidence submitted by the clinical Director and the Ward Supervisor and notwithstanding the report submitted by the clinical Director, your Board is not satisfied that there has been any change in this man's status or that he has recovered within the meaning of section 547 of the Criminal Code. Your Board has recommended further tests by the Hospital psychologist and that consideration be given to having this patient examined by an independent panel of psychiatrists who would be available to express their findings at the next sitting of the Board.

La commission a examiné la preuve soumise par le directeur de clinique et le surveillant de salle, et, malgré le rapport soumis par le directeur de clinique, elle n'est pas convaincue qu'il y ait eu de changement dans l'état de cet homme ou qu'il soit rétabli au sens de l'article 547 du Code criminel. Cette commission a recommandé que le psychiatre de l'hôpital soumette le patient à d'autres tests et qu'on envisage de le faire examiner par un groupe de psychiatres indépendants qui communiqueraient leur diagnostic à la prochaine réunion de la commission.

DATED this 27th day of June, 1974.

FAIT le 27 juin 1974.

H. W. HICKMAN, Q.C.  
CHAIRMAN—BOARD OF REVIEW  
SECTION 547 CRIMINAL CODE

H. W. HICKMAN, C.F.  
PRÉSIDENT—COMMISSION D'EXAMEN  
ARTICLE 547 DU CODE CRIMINEL

In order to dispose of this application, it is not necessary, in my view, to consider the various arguments put forward by the applicant in his memorandum of points of argument since I am of opinion that this Court does not have jurisdiction,

Pour statuer sur cette requête, il n'est pas nécessaire, à mon avis, d'examiner les divers moyens avancés par le requérant dans son exposé des moyens, puisque j'estime que cette cour n'est pas compétente, en vertu de l'article 28 de la Loi sur

under section 28 of the *Federal Court Act*, to review a recommendation of a Board under section 547 of the *Criminal Code*.

Section 28 empowers the Federal Court of Appeal to review and set aside orders and decisions of federal tribunals other than orders and decisions of those tribunals which are not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. An act done by a federal tribunal cannot, therefore, be reviewed by this Court unless it be, first, an order or a decision and, second, an order or a decision of the kind contemplated by section 28. It is clear that the recommendation of a Board under section 547 of the *Criminal Code* is not an order. It also appears to me that such a recommendation is not a decision within the meaning of section 28(1).

Previous judgments of the Court establish that many expressions of opinion, which are commonly referred to as decisions, do not constitute decisions within the meaning of section 28 if they do not, in law, settle a matter and have no binding effect.<sup>1</sup> A recommendation such as the one under attack lacks these characteristics. It does not determine or purport to determine whether the person in custody is to be discharged; under the statute such a determination is to be made by the Lieutenant Governor. Moreover the recommendation of the Board, being the mere expression of an opinion, is not binding on anyone; it does not bind the Lieutenant Governor, who may choose to ignore it, and it is not even binding on the Board itself since the Board could certainly modify the views expressed in its report.

For these reasons, I am of opinion that this section 28 application should be dismissed on the ground that this Court has no jurisdiction under section 28(1) to set aside a recommendation or report made by a board under section 547 of the *Criminal Code*.

\* \* \*

DUBÉ J. concurred.

\* \* \*

JEAN D.J. concurred.

la Cour fédérale, pour examiner la recommandation d'une commission établie conformément à l'article 547 du *Code criminel*.

L'article 28 donne à la Cour d'appel fédérale compétence pour examiner et annuler les ordonnances et décisions des tribunaux fédéraux autres que les ordonnances et décisions de ces tribunaux qui ne sont pas légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Cette cour ne peut donc pas examiner un acte accompli par un tribunal fédéral à moins qu'il ne s'agisse d'une part d'une ordonnance ou décision et, d'autre part, d'une ordonnance ou décision ayant le caractère prévu à l'article 28. Il est certain que la recommandation d'une commission nommée conformément à l'article 547 du *Code criminel* n'est pas une ordonnance. Il me paraît également certain qu'une telle recommandation n'est pas une décision au sens de l'article 28(1).

Des décisions antérieures de cette cour établissent que beaucoup d'exposés d'opinion, communément appelés décisions, ne constituent pas des décisions au sens de l'article 28 si, juridiquement, ils ne tranchent pas une question et n'ont pas d'effet obligatoire.<sup>1</sup> Une recommandation comme celle qui est attaquée en l'espèce ne revêt pas ces caractéristiques. Elle ne décide ni ne prétend décider si une personne placée sous garde doit être libérée; en vertu de la loi une telle décision doit être prise par le lieutenant-gouverneur. En outre la recommandation de la commission, n'étant qu'un simple exposé d'opinion, ne lie personne; elle ne lie pas le lieutenant-gouverneur, qui peut l'écarter, ni même la commission puisque celle-ci peut certainement modifier les points de vue exprimés dans son rapport.

Pour ces raisons, je pense que cette requête, présentée en vertu de l'article 28, doit être rejetée au motif que cette cour n'a pas compétence, en vertu de l'article 28(1), pour annuler une recommandation ou rapport fait par une commission nommée conformément à l'article 547 du *Code criminel*.

\* \* \*

LE JUGE DUBÉ a souscrit à l'avis.

\* \* \*

LE JUGE SUPPLÉANT JEAN a souscrit à l'avis.

j

<sup>1</sup> See: *The Attorney General of Canada v. Cylien* [1973] F.C. 1166; *British Columbia Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board* [1973] F.C. 1194; *In Re Danmor Shoe Co. Ltd.* [1974] 1 F.C. 22; *Bay v. The Queen* [1974] 1 F.C. 523.

<sup>1</sup> Voir: *Le procureur-général du Canada c. Cylien* [1973] C.F. 1166; *British Columbia Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1973] C.F. 1194; *In Re Danmor Shoe Co. Ltd.* [1974] 1 C.F. 22; *Bay c. La Reine* [1974] 1 C.F. 523.