

A-670-81

A-670-81

Donald James Morgan (Applicant) (Appellant)

v.

National Parole Board (Respondent) (Respondent)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Heald and Ryan JJ.—Ottawa, January 20 and 26, 1982.

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Parole — Appeal from dismissal of application to quash Parole Board's decision to revoke parole — Appellant not assisted by counsel at hearing although s. 20(2) of Parole Regulations grants inmates such right — No notice given that allegations of criminal conduct to be considered at hearing, and appellant was not offered adjournment to obtain counsel — Parole revoked, one reason being allegations of criminal conduct — Whether Board breached duty to act fairly — Appeal allowed — Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, ss. 9(1)(g),(h),(i),(j),(k), 11, 16(3),(4), 20(2),(3) — Parole Regulations, C.R.C. 1978, Vol. XIII, c. 1249, ss. 20, 20.1, 21, 22.

Appeal from trial judgment dismissing appellant's application to quash National Parole Board's decision to revoke his day parole. Parole was suspended on the ground that he "Left Osborne Centre without permission". The case was referred to the Board pursuant to subsection 16(3) of the *Parole Act*, and the appellant applied for a post-suspension hearing under subsection 20(2) of the *Parole Regulations*. No counsel was present at the hearing, although section 20.1 of the Regulations provides that an inmate may be assisted by a person of his choice at such a hearing. Allegations of criminal conduct, among other things, were considered at the hearing, although the appellant had not been notified that such allegations would be considered. The appellant was not informed of his right to counsel and was not offered an adjournment to obtain counsel before he was asked to respond to allegations of criminal behaviour. The Board's decision to revoke parole was based partially on a consideration of the allegations of criminal conduct. The issue is whether the Board breached its duty to act fairly.

Held, the appeal is allowed. The Trial Judge erred in concluding that the issue of fairness was fully met. Regulation 20(2)(b) prescribes that an inmate in such a situation is to have at least 14 days' notice of the date fixed for the commencement of the hearing. The only conceivable purpose of such a provision is to give the inmate an adequate opportunity to deal with the subject-matter of the hearing. The obligation to proceed fairly is not met when an inmate is faced at the hearing with subject-matter in respect of which he was not given prior notice and was not offered an opportunity to consider his course or

Donald James Morgan (requérant) (appelant)

c.

La Commission nationale des libérations conditionnelles (intimée) (intimée)

Cour d'appel, juge en chef Thurlow, juges Heald et Ryan—Ottawa, 20 et 26 janvier 1982.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Libération conditionnelle — Appel du rejet d'une demande de cassation d'une décision de la Commission des libérations conditionnelles révoquant une libération conditionnelle — Appellant non assisté d'un avocat à l'audience en dépit de l'art. 20(2) du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus qui accorde ce droit au détenu — Allégations à l'audience de comportement criminel sans en avoir informé l'appellant ni lui avoir offert un ajournement pour mandater un avocat — Révocation de la libération conditionnelle en raison notamment des allégations de comportement criminel — En cause: le manquement de la Commission à son obligation d'agir équitablement — Appel accueilli — Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, c. P-2, art. 9(1)(g),(h),(i),(j),(k), 11, 16(3),(4), 20(2),(3) — Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, C.R.C. 1978, Vol. XIII, c. 1249, art. 20, 20.1, 21, 22.

Appel formé d'un jugement de la Division de première instance rejetant la demande de cassation de la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui révoquait la libération conditionnelle de jour de l'appellant. La libération conditionnelle a été suspendue pour avoir «Quitté Centre Osborne sans autorisation». Le cas a été renvoyé à la Commission en vertu du paragraphe 16(3) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et l'appellant, aux termes du paragraphe 20(2) du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, a demandé une audition postérieure à la suspension. Aucun avocat n'était présent à l'audience bien que l'article 20.1 du Règlement dispose que le détenu peut, dans ce cas, être défendu par une personne de son choix. A l'audience, ont été débattues, notamment, des allégations de comportement criminel sans que l'appellant en ait été notifié au préalable. L'appellant n'a pas été informé de son droit à l'assistance d'un avocat et il ne lui a pas été offert d'ajourner l'audience pour lui permettre d'en mandater un, avant de répondre aux allégations retenues contre lui. La décision de la Commission de révoquer la libération conditionnelle était en partie motivée par ce prétendu comportement criminel. Il échet d'examiner si la Commission a manqué à son devoir d'agir équitablement.

Arrêt: l'appel est accueilli. C'est à tort que le juge de première instance a conclu que l'équité avait entièrement été respectée. L'alinéa 20(2)(b) du Règlement prescrit qu'un détenu dans sa situation a droit à un préavis d'audience d'au moins 14 jours. Une telle disposition ne peut avoir pour objet que de permettre au détenu de se préparer à ce qui sera débattu à l'audience. L'obligation d'agir équitablement n'est pas observée lorsque sont abordées à l'audience certaines questions dont un détenu n'a pas été préalablement informé, et sans qu'il lui soit donné la possibilité d'examiner sa situation ou de préparer ses

prepare his response. While there was no legal obligation on the Board under Regulation 20.1 to apprise the appellant of his right to counsel, it was a further aggravation of the unfairness in the situation for the Board, knowing of the recent amendment of the Regulations to confer such a right, to refrain from advising the appellant of it.

APPEAL.

COUNSEL:

Arne Peltz for appellant.

Theodore Tax for respondent.

SOLICITORS:

Ellen Street Community Legal Services,
Winnipeg, for appellant.

Deputy Attorney General of Canada for
respondent.

*The following are the reasons for judgment
rendered in English by*

THURLOW C.J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division [[1982] 2 F.C. 63] which dismissed the appellant's application for an order removing into this Court and quashing the decision of the National Parole Board made on or about the 5th day of May 1981 revoking day parole granted to the appellant on or about March 18, 1981. The sole issue in the appeal is whether the Board, in exercising its undoubted power to revoke the parole, observed its duty to proceed in a manner that was fair to the appellant having regard to the provisions of the *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2, the statutory regulations made under it and the particular circumstances of the case.

The appellant's parole had been suspended on March 22, 1981 and notice of such suspension had been given to the appellant by a violation report delivered and explained to him on or about March 25, 1981. The only ground for suspension mentioned in the report was, "Left Osborne Centre without permission."

In this situation subsections 16(3) and (4) of the Act provide:

16. ...

(3) The person by whom a warrant is signed pursuant to subsection (1) or any other person designated by the Chairman for the purpose shall forthwith after the recommitment of the

réponses. Bien qu'aux termes de l'article 20.1 du Règlement, elle ne fût pas tenue de signaler à l'appelant qu'il avait le droit de se faire assister d'un avocat, la Commission, sachant que le Règlement venait d'être modifié afin de conférer ce droit, a en fait aggravé l'iniquité de la situation en s'abstenant d'en informer l'appelant.

APPEL.

AVOCATS:

Arne Peltz pour l'appelant.

Theodore Tax pour l'intimée.

PROCUREURS:

Ellen Street Community Legal Services,
Winnipeg, pour l'appelant.

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

*Ce qui suit est la version française des motifs
du jugement rendus par*

LE JUGE EN CHEF THURLOW: Cette espèce est l'appel formé d'un jugement de la Division de première instance [[1982] 2 C.F. 63] qui rejeta la demande de l'appelant à la Cour d'évoquer et de casser la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles rendue vers le 5 mai 1981 révoquant la libération conditionnelle de jour qui lui avait été accordée vers le 18 mars 1981. Le seul point en litige dans cet appel est de savoir si la Commission, en exerçant son pouvoir incontesté de révocation d'une libération conditionnelle, a respecté son obligation de procéder d'une manière équitable à l'égard de l'appelant compte tenu des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, c. P-2, de ses règlements d'application et des faits de l'espèce.

La libération conditionnelle de l'appelant fut suspendue le 22 mars 1981, cette suspension lui étant notifiée par voie d'un rapport de violation qui lui fut remis et expliqué vers le 25 mars 1981. Le motif unique de suspension mentionné dans le rapport était: [TRADUCTION] «Quitté Centre Osborne sans autorisation».

En ce cas, les paragraphes 16(3) et (4) de la Loi prévoient:

16. ...

(3) La personne qui a signé le mandat visé au paragraphe (1), ou toute personne que le président désigne à cette fin, doit, dès que le détenu en liberté conditionnelle qui y est mentionné

paroled inmate named therein review the case and, within fourteen days after the recommitment or such shorter period as may be directed by the Board, either cancel the suspension 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.

Paragraphs 9(1)(g), (h), (i), (j) and (k) and section 11 also provide:

9. (1) The Governor in Council may make regulations

(g) prescribing the circumstances in which an inmate is entitled to a hearing upon any review of his case for parole;

(h) prescribing the information, and the form thereof, to be supplied or made available to an inmate by the Board or other persons before any hearing is held by the Board in respect of parole for that inmate;

(i) prescribing the circumstances in which an inmate is to be entitled to assistance at a hearing before the Board, the kind and extent of such assistance and the persons or class of persons who may provide the assistance;

(j) prescribing the circumstances in which the Board must provide the inmate with its reasons for any decision made by the Board regarding parole of the inmate and the form in which the reasons must be provided;

(k) prescribing the time within which the Board must conduct a hearing and render a decision after referral to it of a case pursuant to subsection 16(3);

11. Subject to such regulations as the Governor in Council may make in that behalf, the Board is not required, in considering whether parole should be granted or revoked, to personally interview the inmate or any person on his behalf.

Regulations [*Parole Regulations*, C.R.C. 1978, Vol. XIII, c. 1249] made under the powers conferred by section 9 provided as follows:

Post-Suspension Hearing

20. (1) Where, in the case of a federal inmate,

(a) parole granted to the inmate has been suspended,

(b) the inmate is in custody, and

(c) the inmate's case has been referred to the Board pursuant to subsection 16(3) of the Act,

the Board shall not revoke the inmate's parole until a period of fifteen days has elapsed following receipt by the Board of the referral.

est renvoyé en détention, réexaminer son cas, et, dans les quatorze jours qui suivent, si la Commission ne décide pas d'un délai plus court, annuler la suspension ou renvoyer l'affaire devant 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.

Les alinéas 9(1)g), h), i), j) et k) ainsi que l'article 11 prévoient aussi:

9. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement,

g) prévoir en quelles circonstances un détenu a droit à une audition lors de l'examen de son cas en vue de lui accorder la libération conditionnelle;

h) fixer la forme et le contenu des renseignements que la Commission doit fournir à un détenu ou à d'autres personnes ou, du moins, mettre à leur disposition, avant de tenir une audition au sujet de sa libération conditionnelle;

i) prévoir quelles circonstances donnent droit au détenu d'obtenir aide et assistance lors d'une audition devant la Commission, sa nature, son étendue et les personnes ou la catégorie de personnes autorisées à la lui fournir;

j) prévoir dans quelles circonstances et sous quelle forme la Commission doit donner au détenu les motifs d'une décision qu'elle rend à son égard au sujet de sa libération conditionnelle;

k) fixer, lorsqu'un cas est soumis à la Commission, en vertu du paragraphe 16(3), les délais dont elle dispose pour siéger et rendre sa décision;

11. Sous réserve des règlements que peut établir à ce sujet le gouverneur en conseil, la Commission n'est pas obligée, lorsqu'elle étudie la possibilité d'accorder ou de révoquer une libération conditionnelle, de donner au détenu l'occasion de se faire entendre personnellement ou par l'intermédiaire d'une autre personne.

Le Règlement [*Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, C.R.C. 1978, Vol. XIII, c. 1249] pris en application de l'article 9 dispose comme suit:

Audition postérieure à la suspension

20. (1) Lorsque, dans le cas d'un détenu sous juridiction fédérale,

a) la libération conditionnelle qui lui a été accordée a été suspendue,

b) le détenu est sous garde, et

c) son cas a été soumis à la Commission conformément au paragraphe 16(3) de la loi,

celle-ci ne peut révoquer la libération conditionnelle que quinze jours après avoir été saisie de l'affaire.

(2) Where the case of an inmate has been referred to the Board pursuant to subsection 16(3) of the Act and that inmate has applied for a hearing in respect of the referral during the period referred to in subsection (1), the Board shall

- (a) commence a hearing as soon as practical following receipt by the Board of the application; and
- (b) inform the inmate of the date of the hearing at least fourteen days before the date the hearing is to commence.

Assistance at Hearings

20.1 (1) Where a hearing is conducted pursuant to subsection 15(1) or 20(2), the Board shall permit the inmate to be assisted by a person of his choice.

(2) An inmate shall be responsible for securing the attendance at a hearing referred to in subsection (1) of the person referred to in that subsection.

- (3) The person referred to in subsection (1) shall be entitled
 - (a) to be present at the hearing at all times when the inmate he is assisting is present at the hearing;
 - (b) to advise the inmate in respect of any questions put to that inmate by the Board during the hearing; and
 - (c) at the conclusion of the hearing, to address the members of the Board conducting the hearing, for a period of ten minutes, on behalf of the inmate.

Revocation of Parole

21. Where the Board revokes the parole of a federal inmate who is in custody, it shall, within fifteen days after the parole is revoked, inform the federal inmate, in writing, of the reason his parole was revoked.

Section 20.1 came into effect on April 9, 1981, that is to say, after the suspension of the appellant's parole on March 22, 1981 and before its revocation on May 5, 1981. There were no applicable regulations under paragraph 9(1)(h) prescribing information to be supplied or made available to the suspended inmate before the hearing.

Following the events of March 22 and March 25, 1981 already mentioned the appellant's case had been referred to the Board under subsection 16(3) of the Act and the appellant, under subsection 20(2) of the Regulations, had requested a hearing. Notice that the hearing would take place on or about May 7, 1981 was given to the appellant by a letter dated April 14, 1981, the body of which read:

Dear Mr. Morgan:

Your application for a post suspension hearing has been received.

Please be informed that your hearing will take place before members of the National Parole Board on or about May 7, 1981.

(2) Lorsque le cas d'un détenu a été soumis à la Commission conformément au paragraphe 16(3) de la loi et que le détenu a fait une demande d'audition en vue de l'examen de son cas pendant la période visée au paragraphe (1), la Commission doit

- a) tenir l'audition dès que possible après avoir reçu la demande; et
- b) informer le détenu de la date de l'audition au moins quatorze jours avant l'audition.

Aide et assistance lors des auditions

20.1 (1) Lors d'une audition selon le paragraphe 15(1) ou 20(2), la Commission doit permettre au détenu d'obtenir aide et assistance d'une personne de son choix.

(2) Il incombe au détenu de voir à ce que la personne visée au paragraphe (1) soit présente à l'audition.

- (3) La personne visée au paragraphe (1) a le droit
 - a) d'être présente à l'audition tant que le détenu qu'elle assiste y est présent;
 - b) de conseiller le détenu relativement aux questions adressées à ce détenu par la Commission pendant l'audition; et
 - c) à la fin de l'audition, de s'adresser au nom du détenu et pendant une période de dix minutes, aux membres de la Commission qui dirigent l'audition.

Révocation de la libération conditionnelle

21. Lorsque la Commission révoque la libération conditionnelle d'un détenu sous juridiction fédérale qui est sous garde, elle doit, dans les quinze jours suivant la révocation de la libération conditionnelle, informer par écrit le détenu du motif de la révocation.

L'article 20.1 a pris effet le 9 avril 1981, c'est-à-dire postérieurement à la suspension de la libération conditionnelle de l'appelant du 22 mars 1981, mais antérieurement à la révocation du 5 mai 1981. Aucun règlement applicable selon l'alinéa 9(1)(h) ne prescrivait de fournir des informations à un détenu sous le coup d'une suspension, ou d'en porter à sa connaissance avant l'audience.

Postérieurement aux événements des 22 et 25 mars 1981 déjà mentionnés, le cas de l'appelant avait été renvoyé à la Commission aux termes du paragraphe 16(3) de la Loi et l'appelant, aux termes du paragraphe 20(2) du Règlement, avait demandé une audience. Par lettre datée du 14 avril 1981, dont la teneur suit, on notifiait à l'appelant que l'audience aurait lieu vers le 7 mai 1981:

[TRADUCTION] Monsieur Morgan,

Nous accusons réception de votre demande d'une audition postérieure à la suspension.

Vous êtes, par la présente, notifié que certains membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles instruiront votre cas vers le 7 mai 1981.

While the letter made no reference to subject-matter to be dealt with at the hearing the Board was aware, as was the appellant, that on March 22, 1981 the appellant had been arrested by Winnipeg police, had been charged with possession of stolen property found in a room occupied by him at the Osborne Centre and was awaiting a preliminary hearing to be held in August, 1981.

The appellant's affidavit shows that prior to the Parole Board hearing on May 5, 1981, he contacted his lawyer to ask that he appear at the hearing and request that the appellant's day parole be reinstated. He says it was his belief that lawyers could not appear at such hearings. Whether that belief arose from advice by the lawyer does not appear. The affidavit also shows that:

As the result of a conversation with another inmate just prior to entering the revocation hearing, it was my understanding that the Parole Board could not consider outstanding criminal charges without a lawyer being present.

There was no cross-examination on the affidavit and these statements in it are not contradicted.

It is agreed between the parties that:

1. No counsel was present at the hearing before the National Parole Board.
2. Allegations of criminal conduct, among other things, were considered at the hearing.
3. No notice was given to the Appellant that the criminal allegations were to be considered at the hearing.

The appellant's affidavit also states that when, during the hearing, he concluded, as a result of comments made, that the Board believed he had been involved in criminal behaviour, he asked for an adjournment to arrange for a lawyer to represent him at the hearing but that this was denied. As this is contradicted by the affidavit of one of the two members of Board who were present at the hearing, the alleged request cannot be regarded as proven. It must also be accepted as set out in the member's affidavit:

9. THAT, during the course of the post-suspension hearing, DONALD JAMES MORGAN was asked if he wanted to say anything about the information available to the National Parole Board surrounding the arrest by the Winnipeg City Police of DONALD JAMES MORGAN in the early morning hours

La lettre ne mentionne pas l'objet de l'audience mais la Commission savait, comme l'appelant, que le 22 mars 1981 la police de Winnipeg avait arrêté ce dernier, qu'il avait été inculpé de possession de biens volés, lesquels avaient été trouvés dans la chambre qu'il occupait au Centre Osborne, et que son enquête préliminaire aurait lieu en août 1981.

La déposition sous serment de l'appelant montre qu'antérieurement à l'audience de la Commission des libérations conditionnelles du 5 mai 1981, il communiqua avec son avocat et lui demanda de comparaître à l'audience et d'obtenir le rétablissement de sa libération conditionnelle de jour. Il croyait que les avocats ne pouvaient comparaître à de telles audiences. Que ce soit son avocat qui lui ait fait croire cela, rien ne l'indique. Dans la déposition, on affirme aussi que:

[TRADUCTION] ... par suite d'une conversation avec un autre détenu immédiatement avant l'instruction sur la révocation, j'avais cru comprendre que la Commission des libérations conditionnelles ne pouvait prendre en compte des accusations criminelles pendantes sans la présence d'un avocat.

Il n'y a pas eu contre-interrogatoire au sujet de la déposition; son contenu n'a pas été contredit.

Les parties ont reconnu ce qui suit:

1. Aucun avocat n'était présent lors de l'audience de la Commission nationale des libérations conditionnelles.
2. Ont été débattues, à l'audience, entre autres choses, certaines allégations de comportement criminel.
3. Aucune notification n'avait été donnée à l'appelant que l'on débattrait à l'audience de son prétendu comportement criminel.

La déposition sous serment de l'appelant dit aussi qu'au cours de l'audience, il en est arrivé à la conclusion, par suite des commentaires qui étaient faits, que la Commission croyait qu'il y avait eu comportement criminel, aussi a-t-il demandé un ajournement pour se faire représenter par un avocat à l'audience, mais cette demande lui a été refusée. Comme la déposition sous serment de l'un des deux membres de la Commission présents à l'audience contredit cette affirmation, on ne peut la considérer comme prouvée. On doit aussi considérer comme avéré ce qu'énonce la déposition sous serment de ce commissaire:

[TRADUCTION] 9. QU'au cours de l'audience de post-suspension, DONALD JAMES MORGAN s'est fait demander s'il avait quelque chose à dire au sujet des renseignements dont disposait la Commission nationale des libérations conditionnelles au sujet de son arrestation, par la police de Winnipeg, au petit matin du

of March 22, 1981, and the finding later of stolen property in the room occupied by DONALD JAMES MORGAN at the Osborne Community Correctional Centre. DONALD JAMES MORGAN was informed by the National Parole Board that he was not compelled to answer questions in regard to these incidents but was given the opportunity to offer his version of the incidents and whatever his involvement may have been therein if he so chose.

10. THAT, prior to rendering a decision, the National Parole Board asked DONALD JAMES MORGAN if he wished to make any further representations on his behalf concerning his behaviour on day parole and matters relating thereto.

It seems clear from the silence of the affidavit on the subject that the appellant was not informed of his right to counsel and that he was not offered an adjournment to obtain counsel before he was invited to speak on a matter in respect of which a charge was pending and on which he was awaiting trial.

The affidavit of the member goes on to say that at the conclusion of the hearing and after deliberation the decision was made to revoke the appellant's parole and he was informed of this and that the reasons were:

—That he had violated the terms and conditions of his day parole by leaving the Osborne Community Correctional Centre without permission from his parole supervisor.

—That the circumstances of DONALD JAMES MORGAN'S arrest by Winnipeg City Police on March 22, 1981, were highly indicative of involvement in criminal behaviour; that is, being found in the early morning hours absent without permission from the Osborne Community Correctional Centre while in company with another day parolee also absent from the Osborne Community Correctional Centre in a rented automobile which DONALD JAMES MORGAN had no permission to be in possession of or to be in by his parole supervisor.

Later, the appellant was also informed, pursuant to section 21 of the Regulations, by a letter dated May 13, 1981 that:

On May 5, 1981, the National Parole Board interviewed you in response to your request for a Post Suspension Hearing. This will confirm that the Board decided to revoke your day parole with no recredit of remission.

The Board revoked your day parole for the following reasons:

1) Left Community Correctional Centre without authorization March 21, 1981, and subsequently, arrested by police.

22 mars 1981, et de la découverte ultérieure de biens volés dans la chambre qu'il occupait au Centre correctionnel communautaire Osborne et la Commission nationale des libérations conditionnelles a fait savoir à DONALD JAMES MORGAN qu'il n'était pas obligé de répondre aux questions portant sur ces incidents, mais il lui a été donné la possibilité de donner sa version des faits et les raisons de son implication s'il le désirait.

10. QUE, avant de rendre sa décision, la Commission nationale des libérations conditionnelles a demandé à DONALD JAMES MORGAN s'il avait quelque chose à dire au sujet de son comportement alors qu'il était en libération conditionnelle de jour ou de toute autre question y relative.

Il semble clair, d'après le silence même de la déposition sous serment sur le sujet, que l'appelant n'a pas été informé de son droit à un avocat et qu'on ne lui a pas offert d'ajourner, afin de lui permettre d'en mandater un, avant de l'inviter à commenter un fait faisant l'objet d'une accusation criminelle alors retenue contre lui.

Dans sa déposition sous serment, ce commissaire ajoute qu'à la clôture de l'audience, après délibération, il fut décidé de révoquer la libération conditionnelle de l'appelant, et qu'on l'en informa, lui disant que c'était pour les motifs suivants:

[TRADUCTION] —Qu'il avait enfreint les conditions de sa libération conditionnelle de jour en quittant le Centre correctionnel communautaire Osborne sans l'autorisation de son surveillant de libération conditionnelle.

—Que les circonstances de l'arrestation de DONALD JAMES MORGAN par la police de la ville de Winnipeg, le 22 mars 1981, étaient hautement indicatrices d'un comportement criminel, celui-ci ayant été découvert au petit matin absent sans autorisation du Centre correctionnel communautaire Osborne en compagnie d'un autre libéré conditionnel de jour lui aussi absent du Centre, dans une automobile louée que le surveillant de libération conditionnelle de DONALD JAMES MORGAN n'avait pas autorisé à avoir en sa possession ni à occuper.

Ultérieurement, on informa aussi l'appelant, conformément à l'article 21 du Règlement, par lettre datée du 13 mai 1981:

[TRADUCTION] Le 5 mai 1981, la Commission nationale des libérations conditionnelles vous a interrogé en réponse à votre demande d'une audience postérieure à une suspension de libération conditionnelle. La présente confirme que la Commission a décidé de révoquer votre libération conditionnelle de jour sans réattribuer aucune réduction de peine.

La Commission a révoqué votre libération conditionnelle de jour pour les motifs suivants:

1) Départ du Centre correctionnel communautaire sans autorisation le 21 mars 1981 et arrestation subséquente par la police.

2) Circumstances of arrest highly indicative of involvement in criminal behaviour.

The appellant was also informed of his right to request a re-examination of the decision by a different panel of the Board pursuant to subsection 22(2) of the Regulations and that "the no Recredit of Remission decision is not appealable".

Under subsection 20(2) of the Act the revocation of a parole works an automatic forfeiture of earned remission unless the Board, subject to the Regulations, exercises its authority under subsection 20(3) to recredit any part of such earned remission.

In dismissing the appellant's application for *certiorari* the learned Trial Judge said [at pages 74-76]:

I am not impressed by the argument that the applicants were not made aware of the issue the Board would be canvassing in the course of the hearing. The applicants were fully informed during the hearing why their cases were being reviewed by the Board (see paragraphs 4, 5 and 9 of Chisholm's affidavits). The nature of the hearing is intended to be carried on in an informal manner and it is not necessary that everything that will be brought out be detailed before the hearing commences. I am in no doubt the conduct of the hearing and the avenues explored were in proper keeping and in accordance with the provisions of the *Parole Act*. R.S.C. 1970, c. P-2. In the Morgan hearing, as will be noted, the reasons for the revocation of the day parole were on two grounds, as set out in paragraph 11 of Chisholm's affidavit and in the letter of May 13, 1981, aforementioned, to Morgan from the Board, and in respect of Sango, there were four grounds condensed into three in the letter of May 14, 1981, already referred to, to him from the Board.

The issue of fairness in respect of each of the applicants was fully met.

Applicants' counsel further urged that by reason of the fact that amending section 20.1 of the Regulations was enacted on April 9, 1981 and the hearing was held May 5 of the same year, applicants should have been advised of the provisions and given an adjournment, if requested, to obtain assistance as referred to in said section.

There is nothing in section 20.1 suggesting or requiring any such information to be given to an inmate at a parole hearing and it would seem to me if it was intended that an inmate should be so informed, that section would provide accordingly. I find it significant that subsection 20.1(2) states:

2) Circonstances d'arrestation hautement indicatrices d'un comportement criminel.

On a fait aussi connaître à l'appelant son droit à une révision de la décision par un comité différent de la Commission conformément au paragraphe 22(2) du Règlement, mais «que la décision de ne pas vous réattribuer de réduction de peine est sans appel».

Selon le paragraphe 20(2) de la Loi, la révocation d'une libération conditionnelle emporte automatiquement la perte des réductions de peine méritées à moins que la Commission, sous réserve du Règlement, n'exerce le pouvoir que lui confère le paragraphe 20(3) et ne reporte à son crédit, une partie de ces réductions.

En rejetant la demande de *certiorari* de l'appelant, le docte premier juge a déclaré [aux pages 74 à 76]:

L'argument qui veut que les requérants n'ont pas été prévenus des questions auxquelles s'intéresserait la Commission au cours de l'instruction ne m'a pas impressionné. Les requérants ont été parfaitement informés au cours de l'instruction des raisons de la révision de leur cas par la Commission (voir les paragraphes 4, 5 et 9 des dépositions de Chisholm). L'audience, par sa nature même, est informelle et il n'est pas nécessaire que tout ce dont il sera question soit précisé avant qu'elle ne commence. Je ne doute pas que l'audience a été conduite et les cheminement suivis conformément aux dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, c. P-2. Dans le cas Morgan, comme on le notera, les motifs de révocation de la libération conditionnelle de jour ont été doubles, comme le disent le paragraphe 11 de la déposition de Chisholm et la lettre du 13 mai 1981, précitée, adressée par la Commission à Morgan; dans le cas Sango, il y a eu quatre motifs, ramenés à trois dans la lettre du 14 mai 1981, déjà mentionnée, que lui envoya la Commission.

Quant à l'équité, pour l'un comme pour l'autre requérant, elle a été parfaitement respectée.

L'avocat des requérants soutient aussi qu'en raison de l'adoption du nouvel article 20.1 du Règlement, le 9 avril 1981, alors que l'instruction a eu lieu le 5 mai de la même année, les requérants auraient dû être notifiés de ses nouvelles dispositions et un ajournement accordé, sur demande, pour obtenir l'aide dont parle l'article.

Rien dans l'article 20.1 n'impose ni ne suggère de fournir quelque renseignement que ce soit à un détenu lors d'une instruction relative à une libération conditionnelle; il me semble que s'il avait été voulu que le détenu soit ainsi informé, l'article en aurait disposé. J'estime qu'il est significatif que le paragraphe 20.1(2) dispose comme suit:

20.1 ...

(2) An inmate shall be responsible for securing the attendance at a hearing referred to in subsection (1) of the person referred to in that subsection.

In view of the above, I am not prepared to hold that the Board erred or failed in its duty in not advising applicants of the provisions of section 20.1. As earlier stated, I repeat I do not feel any unfairness to the applicants resulted therefrom.

With great respect I differ from the learned Trial Judge's conclusion that the issue of fairness was fully met. Regulation 20(2)(b) prescribes that an inmate in such a situation is to have at least fourteen days' notice of the date fixed for the commencement of the hearing. The only conceivable purpose of such a provision is to give the inmate an adequate opportunity to prepare to deal with the subject-matter of the hearing. That subject-matter, in my view, is necessarily the alleged violation or violations of parole of which the Board has been apprised and which are to be investigated and taken into account by the Board in reaching its decision to cancel the suspension or to terminate or revoke the parole. I fail to see how the obligation to proceed fairly is met when the only violation of which the appellant was put on notice before the hearing was "Left Osborne Centre without permission," and when he was faced at the hearing with additional subject-matter in respect of which he was not only given no prior notice but was not offered an opportunity to consider his course or prepare his response. The situation, as I see it, is also aggravated by the fact that the subject-matter was not merely something additional but was behaviour in respect of which a criminal charge was pending, the defence of which might well be jeopardized by any response the appellant might make or by his failure to make a response. The fact a defence might be jeopardized, as I see it, is not in itself a reason why the subject could not be considered by the Board or could not be discussed at a hearing but in my view if that was to be done it was plainly an occasion, if the procedure was to be fair, for advance notice that the subject would be raised and failing such advance notice for the Board not to sit and wait for the appellant to object but to offer the appellant an adjournment to consider his position with respect to it. In my view it was plainly unfair to go into the subject without prior notice and without offering the appellant an adjournment to consider his position. Moreover, while I agree with the

20.1 ...

(2) Il incombe au détenu de voir à ce que la personne visée au paragraphe (1) soit présente à l'audition.

Vu ce qui précède, je ne suis pas prêt à statuer que c'est à tort que la Commission n'a pas appelé l'attention des requérants sur les dispositions de l'article 20.1 ni qu'elle a manqué à son devoir. Comme je l'ai dit auparavant, je ne pense pas qu'il en soit résulté pour les requérants une iniquité quelconque.

En toute déférence, je ne souscris pas à la conclusion du docte premier juge selon laquelle l'équité aurait entièrement été respectée. L'alinéa 20(2)b) du Règlement prescrit qu'un détenu dans sa situation a droit à un préavis d'audience d'au moins quatorze jours. Semblable disposition ne peut avoir pour objet que de donner au détenu une possibilité suffisante de se préparer à ce qui sera débattu à l'audience. Ce qui sera débattu, à mon avis, c'est nécessairement la ou les prétendues violations des conditions de la libération conditionnelle dont la Commission a été saisie et qu'elle doit instruire et prendre en compte lorsqu'elle décide d'annuler la suspension ou de rescinder ou révoquer la libération conditionnelle. Je ne vois pas comment l'obligation d'agir équitablement peut être exécutée lorsque la seule violation dont l'appellant a été informé avant l'audience était d'avoir «Quitté Centre Osborne sans autorisation» alors qu'il a eu à répondre à l'audience de faits autres dont non seulement on ne l'avait nullement informé auparavant, mais encore qu'il n'avait pu étudier ni auxquels il avait pu se préparer à répondre. Le cas est, comme je le conçois, aggravé aussi par le fait qu'il ne s'agissait pas seulement d'une simple violation supplémentaire mais bien d'un comportement faisant l'objet d'une accusation criminelle toujours retenue contre lui alors que toute réponse qu'il aurait pu fournir, ou toute carence à répondre, pouvait mettre en péril ses droits de s'en défendre. Le fait que les droits de la défense puissent être mis en péril, selon moi, n'est pas en soi un motif d'interdire à la Commission de se saisir du cas ou d'en discuter à l'audience, mais, si cela devait en l'espèce être fait, c'était là, de toute évidence, une occasion, pour que la procédure demeure équitable, d'en donner un préavis. En l'absence de tout préavis, la Commission n'aurait pas dû attendre que l'appellant fasse opposition; elle aurait dû lui offrir d'elle-même d'ajourner pour lui permettre d'examiner sa position à cet égard. A mon avis, il était manifestement inéquitable d'instruire cette question sans préavis ni offre

learned Trial Judge that there was no legal obligation on the Board under Regulation 20.1 to apprise the appellant of his right to counsel, it was in my opinion a further aggravation of the unfairness in the situation for the Board, knowing of the recent amendment of the Regulations to confer such a right, to refrain from apprising the appellant of it.

In my opinion the appellant's application for *certiorari* should have been granted.

It was urged on behalf of the Board that the Court in the exercise of its discretion should refuse relief because there was an alternative remedy open to the appellant under section 22 of the Regulations which provides for a re-examination of the decision by other members of the Board. Such a re-examination is, however, no substitute for *certiorari* to quash a decision made without jurisdiction, it is not a procedure conducted on the same principles and the Board's letter of May 13, 1981 states that the no recredit of remission decision is not appealable.

I would allow the appeal, set aside the judgment of the Trial Division and, in its place, order that *certiorari* issue to remove the decision of the Parole Board revoking the appellant's parole into this Court and that the said decision and any orders or warrants based thereon be quashed. The appellant is entitled to costs of the appeal and in the Trial Division.

HEALD J.: I concur.

RYAN J.: I concur.

à l'appelant d'ajourner pour réexamen de sa situation. En outre, bien que, d'accord avec le docte premier juge qu'il n'y avait aucune obligation légale pour la Commission, selon l'article 20.1 du Règlement, de faire connaître à l'appelant son droit d'avoir recours à un avocat, je suis néanmoins d'avis que la Commission, sachant la modification récente apportée au Règlement afin de conférer ce droit, a encore aggravé l'iniquité de la situation en n'en informant pas l'appelant.

A mon avis, la demande de *certiorari* de l'appelant aurait dû être accueillie.

On a, au nom de la Commission, invité la Cour à refuser, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de faire droit au recours vu celui, subsidiaire, qui était ouvert à l'appelant en vertu de l'article 22 du Règlement, qui prévoit la révision de la décision par d'autres membres de la Commission. Une telle révision, toutefois, ne saurait être substituée au *certiorari* qui casse une décision prononcée en excès de pouvoir; ce n'est pas une procédure fondée sur les mêmes principes. D'ailleurs, la lettre de la Commission du 13 mai 1981 ajoute que la décision concluant à la perte des réductions de peine est sans appel.

J'accueillerais l'appel, réformerais le jugement de la Division de première instance et, en son lieu et place, ordonnerais de lancer un *certiorari* et d'évoquer devant cette Cour la décision de la Commission révoquant la libération conditionnelle de l'appelant, ladite décision et toutes ordonnances ou mandats en découlant étant cassés. L'appelant a droit à ses dépens tant dans l'appel qu'en première instance.

LE JUGE HEALD: Je souscris à cet avis.

LE JUGE RYAN: Je partage aussi cette opinion.