

T-295-92

Ken R. Crawford and Daniel Armaly (*Applicants*)

v.

The Warden of William Head Penitentiary, Angie Boutin—The A & D Officer of William Head Penitentiary and The Disciplinary Court of William Head Penitentiary (*Respondents*)

INDEXED AS: CRAWFORD v. CANADA (WARDEN OF WILLIAM HEAD PENITENTIARY) (T.D.)

Trial Division, MacKay J.—Ottawa, July 8, 1992.

Penitentiaries — Federal penitentiary convicts convicted of disciplinary offence for refusal to submit to being photographed by new image capture system — System authorized by Identification of Criminals Act and Order in Council — Privacy Act and Access to Information Act establishing guidelines applicable to release of information maintained by institution, access thereto and for protection of privacy — Whether new system introduced in accordance with existing directives not giving rise to cause of action as Commissioner's Directives not having force of law — Within Commissioner's administrative authority to issue memorandum setting out practice for photographing inmates.

Construction of statutes — Identification of Criminals Act, s. 2 providing persons in custody and convicted of indictable offence may be subjected to processes sanctioned by Governor in Council — Order in Council P.C. 1954-1109 sanctioning photography for purposes of Act — New method of photographing federal penitentiary inmates by recording image using video camera and subsequently fixing it on photographic paper still photographic process by standard dictionary definition — Interpretation Act, s. 10 providing law considered as "always speaking" — Cannot be interpreted to preclude new technology.

Judicial review — Equitable remedies — Convicts convicted, fined for disciplinary offence in refusing to submit to new system of photography — Certiorari to quash disciplinary charge inappropriate since basis therefor (order to submit to computerized photography system) lawful — Order not arbitrary as all other inmates at same penitentiary photographed using new equipment — Declarations as to meaning of "photograph", and requiring new directives and regulations before new system used inappropriate — Court not to define words apart from factual context — Court will not issue directives to executive branch as to manner of performing responsibilities in future.

T-295-92

Ken R. Crawford et Daniel Armaly (*requérants*)

c.

a Le directeur du pénitencier William Head et Angie Boutin, l'agent d'admission et d'élargissement du pénitencier William Head, et le tribunal disciplinaire du pénitencier William Head (*intimés*)

b

RÉPERTORIÉ: CRAWFORD c. CANADA (DIRECTEUR DU PÉNITENCIER WILLIAM HEAD) (1^{re} INST.)

c Section de première instance, juge MacKay—Ottawa, 8 juillet 1992.

d *Pénitenciers — Détenus dans un pénitencier fédéral déclarés coupables d'infraction disciplinaire pour avoir refusé de se laisser photographier par le système de capture d'images — Système autorisé par la Loi sur l'identification des criminels et par le décret d'application — La Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information ont établi des lignes directrices sur la communication des informations, sur l'accès à ces informations et sur la protection de la vie privée — Que le nouveau système ait été introduit conformément aux directives en vigueur ou non, il n'y a pas là une cause d'action puisque les directives du Commissaire n'ont pas force de loi — La note de service sur les modalités à observer pour photographier les détenus relève des pouvoirs administratifs du Commissaire.*

e *Interprétation des lois — L'art. 2 de la Loi sur l'identification des criminels prévoit que les personnes détenues à la suite d'une condamnation pour acte criminel peuvent être soumises aux opérations anthropométriques approuvées par le gouverneur en conseil — Le décret C.P. 1954-1109 sanctionne les opérations de photographie en application de la Loi — Le nouveau procédé de photographie des détenus des pénitenciers fédéraux par la prise de l'image au moyen d'un caméscope et son impression subséquente sur du papier photographique demeure un procédé photographique au sens normal du dictionnaire — L'art. 10 de la Loi d'interprétation prévoit que la loi «a vocation permanente» — La loi ne peut être interprétée comme interdisant les nouvelles technologies.*

f *Contrôle judiciaire — Recours en equity — Des détenus purgeant une peine pour acte criminel ont été condamnés à une amende pour avoir refusé de se soumettre au nouveau système de photographie — Il n'y a pas lieu à ordonnance de certiorari pour annuler les charges disciplinaires qui ont un fondement légal (ordre de se soumettre au système d'identification photographique par ordinateur) — L'ordre n'était pas arbitraire puisque tous les autres détenus du même pénitencier ont été photographiés au moyen du nouveau matériel — Il n'y a pas lieu à ordonnances déclaratoires sur la signification de «photographie» ou sur la nécessité de formuler de nouvelles directives ou un nouveau règlement avant l'introduction du nouveau système — La Cour ne peut définir des mots indépen-*

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Following refusal to submit to new computerized system of photography, convicts convicted, fined for disciplinary offence — Photographing inmates within purposes of Identification of Criminals Act not violating Charter s. 7.

Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Federal penitentiary introducing new system of photographing convicts — Whether Charter s. 15 violated in that convicts at other institutions not subjected to new system — S. 15 concerning discriminatory laws based on personal characteristics — No such discrimination herein.

This was an application for an interlocutory injunction, *certiorari* and declaratory relief. The applicants were inmates (having been convicted of indictable offences) at William Head Institution, a federal penitentiary. They were convicted of a disciplinary offence and fined \$10 each for having refused to be photographed by new computerized photographic identification equipment, known as the "image capture system", whereby the individual is filmed by a video camera, producing an image on the sensitized surface of a cassette tape by the chemical action of light. The image is stored in the computer and subsequently printed on Kodak paper. The system is subject to the requirements set out in a 1989 memorandum from the Commissioner of Corrections dealing with the taking and distribution of inmate's photographs. Data so obtained is not distributed electronically. Disclosure of photographs taken by means of this new system may only be made in accordance with the requirements of the *Privacy Act*, *Access to Information Act* and the *Identification of Criminals Act*. *Identification of Criminals Act*, subsection 2(1) provides that any person in custody and convicted of an indictable offence may be subjected to any measurements, processes or operations sanctioned by the Governor in Council. Order in Council P.C. 1954-1109 sanctioned photography for the purposes of that Act.

The applicants submitted that the new system was not authorized by law. Their concerns related to authority for use of the system, the absence of guidelines for protection of privacy, the failure to introduce the new system in accord with processes set out by Commissioner's Directives, breach of an alleged duty of fairness by requiring the applicants to submit to the new system, bias in relation to the operations of the disciplinary court, and that the system violated the inmates' Charter, sections 7 and 15 rights (the latter because convicts at other institutions in the penitentiary system were not subjected to similar requirements).

damment des faits de la cause — La Cour ne donnera pas aux fonctionnaires du pouvoir exécutif des directives sur la manière dont ils doivent s'acquitter de leurs attributions à l'avenir.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Ayant refusé de se soumettre au nouveau système d'identification photographique par ordinateur, des détenus purgeant leur peine à la suite d'une condamnation pour acte criminel ont été condamnés à une amende pour infraction disciplinaire — La photographie des détenus en application de la Loi sur l'identification des criminels ne va pas à l'encontre de l'art. 7 de la Charte.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Nouveau système de photographie des détenus mis en place dans un pénitencier fédéral — Il échet d'examiner s'il y a violation de l'art. 15 de la Charte si les détenus d'autres institutions ne sont pas soumis au même système — L'art. 15 vise les lois discriminatoires fondées sur des caractéristiques personnelles — Il n'y a pas discrimination en l'espèce.

Requête en injonction interlocutoire, en bref de *certiorari* et en ordonnance déclaratoire. Les requérants étaient détenus à l'institution William Head, pénitencier fédéral, à la suite d'une condamnation pour acte criminel. Ils ont été déclarés coupables d'infraction disciplinaire et condamnés à une amende de 10 \$ chacun pour avoir refusé de se laisser photographier au moyen d'un nouveau matériel d'identification photographique par ordinateur, connu sous le nom de capture d'images. Par ce procédé, le sujet est filmé par un caméscope, qui forme par l'action de la lumière une image sur la surface sensible de la bande d'une cassette. L'image est enregistrée dans l'ordinateur et subséquemment imprimée sur du papier Kodak. Le système est soumis aux prescriptions d'une note de service de 1989 du Commissaire au sujet de la prise et de la distribution des photographies des détenus. Les données recueillies par ce procédé ne sont pas transmises par moyen électronique. La divulgation des photographies prises par cette méthode ne peuvent être divulguées que conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur l'identification des criminels*. Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'identification des criminels* prévoit que quiconque est détenu en vertu d'une condamnation pour acte criminel peut être soumis à toute mensuration ou autre opération anthropométrique approuvée par le gouverneur en conseil. Le décret C.P. 1954-1109 sanctionne les opérations de photographie en application de cette Loi.

Les requérants soutiennent que le nouveau système n'est pas autorisé par la loi. Leurs sujets de préoccupation sont le pouvoir d'utiliser le système, l'absence de lignes directrices pour la protection de la vie privée, le fait que le système n'a pas été introduit conformément aux modalités définies par les directives du Commissaire, le manquement à l'obligation d'équité du fait d'obliger les requérants à se soumettre au nouveau système, la prévention du tribunal disciplinaire, et la violation des droits que leur garantissent les articles 7 et 15 de la Charte (puisque, pour ce qui est de ce dernier article, d'autres détenus du système pénitentiaire ne sont pas soumis à la même obligation).

Held, the application should be dismissed.

A declaration that the Warden lacked authority to order the inmates to submit to the new system because it was unlawful could not be granted. The *Identification of Criminals Act* and the Order in Council authorize the use of the video image capture system. Although it utilizes new technology, it still involves a photographic process within standard dictionary definitions. Storage on the computer does not render the system something other than a photographic process, even if it may also permit screen display of the image and other information. The printing out of the image on paper is a part of the photographic process. The Act and Order in Council must be interpreted in accordance with *Interpretation Act*, section 10 as "always speaking". They cannot be construed to preclude the introduction and application of new technology.

It would be inappropriate to grant a declaration that the Warden did not have authority to store images electronically in a computer in the absence of governing regulations. The system is not interconnected with a network; it is subject to rules for its security and information from it is communicated only to those authorized to receive it by the *Identification of Criminals Act* or pursuant to agreements for purposes of law enforcement. The *Privacy Act* and *Access to Information Act* establish the guidelines applicable to release of the information, access to it and for protection of the privacy of individuals about whom the institution maintains any information.

Nor would it be appropriate to grant *certiorari* to quash the disciplinary charges since the basis for the disciplinary proceedings—an order to submit to the video image capture system—was lawful. Again, a declaration as to the meaning of "photograph" would be inappropriate because the Court cannot define words apart from a factual context. The officer who ordered the convicts to submit to the video image capture system did not exceed her jurisdiction. The action was not arbitrary. The new system had been relied upon exclusively since January 1992 and all other William Head inmates were photographed using the new equipment. The reasoning behind the decision that fingerprinting does not infringe Charter, section 7 applied (*R. v. Beare*; *R. v. Higgins*, [1988] 2 S.C.R. 387). Photographing the applicants within the purposes of the *Identification of Criminals Act* did not violate section 7. Charter, section 15 concerns discriminatory laws based on personal characteristics. There was no evidence of discrimination in that sense. Nor can the Court issue a declaration that before the new system is used new directives and regulations must be drafted. The Court does not issue directives to the officers of the executive branch of government as to how they shall perform their responsibilities in the future.

Whether the new system was introduced in accordance with existing directives does not give rise to a cause of action

Jugement: la requête devrait être rejetée.

La Cour ne saurait rendre une ordonnance déclarant que le directeur n'est pas investi du pouvoir d'ordonner aux détenus de se soumettre au nouveau système parce que celui-ci n'est pas légalement sanctionné. La *Loi sur l'identification des criminels* et le décret d'application autorisent l'utilisation du système de capture d'images vidéo. Bien que celui-ci représente une nouvelle technologie, il s'agit là d'un procédé photographique au sens normal du dictionnaire. L'enregistrement de l'image dans un ordinateur ne différencie pas ce système du procédé photographique ordinaire, même s'il permet la visualisation de l'image et d'autres informations sur un écran. L'impression de cette image sur du papier fait partie du procédé photographique. La Loi et le décret doivent être interprétés conformément à l'article 10 de la *Loi d'interprétation* comme «ayant vocation permanente». Ils ne peuvent être interprétés comme interdisant l'introduction ou l'application de nouvelles technologies.

Il n'y a pas lieu à ordonnance déclarant que le directeur n'est pas habilité à stocker par moyen électronique des images dans un ordinateur en l'absence de règlements régissant cette technique. Le système en cause n'est relié à aucun réseau; il est assujéti aux règles de sécurité et les informations qu'il contient ne sont communiquées qu'aux autorités qui y ont droit en application de la *Loi sur l'identification des criminels* ou en exécution d'accords conclus en matière d'application de la loi. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information* ont établi des lignes directrices sur la communication des informations, sur l'accès à ces informations, et sur la protection de la vie privée des individus dont l'institution conserve les renseignements personnels.

Il n'y a pas lieu non plus à bref de *certiorari* pour annuler les charges disciplinaires, puisque la cause de l'instance disciplinaire, savoir l'ordre de se soumettre au système de capture d'images vidéo, avait un fondement légal. De même, une ordonnance déclaratoire sur la signification de «photographie» n'est pas indiquée, puisque la Cour ne peut définir des mots indépendamment des faits de la cause. L'agent qui a ordonné aux détenus de se soumettre au système de capture d'images vidéo n'a pas excédé ses pouvoirs. Son action n'était pas arbitraire. L'institution s'est exclusivement servie de ce système depuis janvier 1992 et tous les autres détenus ont été photographiés au moyen du nouveau matériel. Application du raisonnement selon lequel la prise d'empreintes digitales ne va pas à l'encontre de l'article 7 de la Charte (*R. c. Beare*; *R. c. Higgins*, [1988] 2 R.C.S. 387). L'article 15 de la Charte vise les lois discriminatoires fondées sur des caractéristiques personnelles. Il n'y a en l'espèce aucun témoignage ou preuve sur une mesure discriminatoire dans ce sens. La Cour ne peut non plus rendre une ordonnance déclarant qu'il faut formuler de nouvelles directives et un nouveau règlement avant que le nouveau système ne puisse être utilisé. La Cour n'a pas pour fonctions de donner des directives aux fonctionnaires du pouvoir exécutif sur la manière dont ils doivent s'acquitter de leurs attributions à l'avenir.

Que le nouveau système ait été introduit conformément aux directives en vigueur ou non, il n'y a pas là cause d'action

because Commissioner's Directives do not have the force of law. The failure to place a Commissioner's Directive relating to provision of information in the inmate law library prior to the introduction of the new system did not breach a duty of fairness. The Directive did not present a new practice of any significance. Furthermore, the Commissioner's Directives do not confer any legally enforceable rights. Finally, it was within the Commissioner's implied administrative authority to issue the 1989 memorandum setting out the practice for taking photographs of inmates.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 15.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 324.
Fugitive Offenders Act, R.S.C., 1985, c. F-32.
Identification of Criminals Act, R.S.C., 1985, c. I-1, s. 2(1).
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 10.
 Order in Council P.C. 1954-1109.
Penitentiary Service Regulations, C.R.C., c. 1251, s. 39(a) (as am. by SOR/85-640, s. 4).
Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, s. 8.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

R. v. Beare; *R. v. Higgins*, [1988] 2 S.C.R. 387; (1988), 55 D.L.R. (4th) 481; [1989] 1 W.W.R. 97; 71 Sask. R. 1; 45 C.C.C. (3d) 57; 66 C.R. (3d) 97; 36 C.R.R. 90; 88 N.R. 205.

REFERRED TO:

British Columbia Telephone Company Ltd. v. The Queen (1992), 92 DTC 6129 (F.C.A.); *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; [1992] 2 W.W.R. 193; (1992), 84 Alta. L.R. (2d) 129; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *Martineau et al. v. Maisqui Institution Inmate Disciplinary Board*, [1978] 1 S.C.R. 118; (1977), 74 D.L.R. (3d) 1; 33 C.C.C. (2d) 366; 14 N.R. 285.

APPLICATION for interlocutory injunction, *certiorari* and declaratory relief with respect to implementation of new computerized method of photographing inmates at federal penitentiary and resulting disciplinary measures for refusal to submit thereto. Application dismissed.

puisque les directives du Commissaire n'ont pas force de loi. Le défaut de placer la directive du Commissaire sur la communication des renseignements dans la bibliothèque de droit des détenus avant l'introduction du nouveau système ne constitue pas un manquement à l'obligation d'équité. Cette directive n'introduisait aucune nouvelle pratique d'importance. Qui plus est, les directives du Commissaire ne confèrent aucun droit légalement exécutoire. Enfin, la note de service de 1989 sur la photographie des détenus relève des pouvoirs administratifs implicites du Commissaire.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 15.
 Décret C.P. 1954-1109.
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 10.
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1.
Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 8.
Loi sur les criminels fugitifs, L.R.C. (1985), ch. F-32.
Loi sur l'identification des criminels, L.R.C. (1985), ch. I-1, art. 2(1).
Règlement sur le service des pénitenciers, C.R.C., ch. 1251, art. 39a) (mod. par DORS/85-640, art. 4).
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règle 324.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

R. c. Beare; *R. c. Higgins*, [1988] 2 R.C.S. 387; (1988), 55 D.L.R. (4th) 481; [1989] 1 W.W.R. 97; 71 Sask. R. 1; 45 C.C.C. (3d) 57; 66 C.R. (3d) 97; 36 C.R.R. 90; 88 N.R. 205.

DÉCISIONS CITÉES:

British Columbia Telephone Company Ltd. c. La Reine (1992), 92 DTC 6129 (C.A.F.); *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; [1992] 2 W.W.R. 193; (1992), 84 Alta. L.R. (2d) 129; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *Martineau et autre c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118; (1977), 74 D.L.R. (3d) 1; 33 C.C.C. (2d) 366; 14 N.R. 285.

REQUÊTE en injonction interlocutoire, en bref de *certiorari* et en ordonnance déclaratoire contre l'application d'un système de photographie par ordinateur des détenus dans un pénitencier fédéral, et contre les mesures disciplinaires résultant du refus de s'y soumettre. Requête rejetée.

WRITTEN REPRESENTATIONS BY:

Ken R. Crawford for applicants.
Paul F. Partridge for respondents.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

MACKAY J.: This application, filed in February, 1992, was considered pursuant to Rule 324 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] of the Court's Rules on the basis of written submissions without personal appearance. I dismissed the application on June 12, 1992, after consideration of the following documents:

1. The "applicants record" comprised of
 - a) the notice of motion filed on February 3, 1992,
 - b) the affidavits of Ken R. Crawford, Daniel Armaly and Bruce Kimble, and exhibits "A" to "K", appended to these affidavits,
 - c) Written Submissions—K. Crawford;
2. Record of the respondents, including:
 - a) affidavit of John James Costello with appended exhibits "A" to "N",
 - b) affidavit of K. Helgi Eyjolfsson, with appended exhibits "A" to "D",
 - c) statement of fact and law of the Attorney General of Canada;
3. Affidavit of Daniel Armaly sworn the 22nd day of May, 1992, with exhibits 1 to 4 appended to that affidavit.

The following are my reasons for dismissing the application.

Background

When the application was filed, both applicants were in custody at William Head Institution, a federal penitentiary, having been convicted of indictable offences for which they were sentenced. In January, 1992, each of the applicants was directed by order of a penitentiary officer to submit to being photographed by means of computerized photographic

MÉMOIRES SOUMIS PAR:

Ken R. Crawford pour les requérants.
Paul F. Partridge pour les intimés.

a PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE MACKAY: La requête en l'espèce, déposée en février 1992, a été instruite conformément à la Règle 324 des Règles de la Cour [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663], sur la base des observations soumises par écrit et sans comparution en personne des parties. Je l'ai rejetée le 12 juin 1992 après examen des documents suivants:

- d 1. le «dossier des requérants» comprenant:
 - a) l'avis de requête déposé le 3 février 1992,
 - b) les affidavits de Ken R. Crawford, de Daniel Armaly et de Bruce Kimble, avec pièces respectives «A» à «K» jointes,
 - c) le mémoire de K. Crawford;
- e 2. le dossier des intimés comprenant:
 - f a) l'affidavit de John James Costello avec pièces «A» à «N» jointes,
 - g b) l'affidavit de K. Helgi Eyjolfsson, avec pièces «A» à «D» jointes,
 - c) l'exposé des points de fait et de droit du Procureur général du Canada;
3. l'affidavit en date du 22 mai 1992 de Daniel Armaly, avec pièces 1 à 4 jointes.

Voici les motifs par lesquels j'ai rejeté la requête.

Les faits de la cause

Au moment du dépôt de la requête, les deux requérants étaient détenus à l'institution William Head, un pénitencier fédéral, où ils purgeaient des peines après avoir été condamnés pour actes criminels. En janvier 1992, chacun des requérants a reçu d'un fonctionnaire du pénitencier l'ordre de se faire photographier au moyen d'un matériel d'identification photogra-

identification equipment, known as the image capture system, a system that was being evaluated through a pilot project at the institution.

Both applicants refused the order and were charged with a disciplinary offence contrary to paragraph 39(a) of the *Penitentiary Service Regulations* [C.R.C., c. 1251 (as am. by SOR/85-640, s. 4)], for failure to obey a lawful order. On February 12, 1992, both applicants were found guilty of disciplinary offences by the disciplinary court and each was ordered to pay a fine in the amount of \$10. On behalf of the respondents it said that neither suffered any loss of liberty as a result of the findings of the disciplinary court, the applicant Crawford being released on mandatory supervision on February 14, 1992, and the applicant Armaly simply continuing to serve the life sentence under which he was being held at the time.

The image capture process is described as an integrated computer and video imaging system that provides for a "picture/text data base" that can be searched and displayed and can print pictures. On behalf of the respondents the system is described summarily in the following way, and there is no evidence to the contrary.

10. The image capture system is a photographic process. The video camera in the process produces an image of the individual on the sensitized surface of the cassette tape by the chemical action of light. It is this image that is stored in the computer and subsequently printed by the kodak printer on kodak paper used in the development of photographs to produce a colour photograph of the subject.

In the affidavit of John James Costello, a Unit Manager of the Correctional Service of Canada at the institution, the system is further described in some detail in the following terms:

6. As part of the evaluation of the image capture system, inmates in custody at the William Head Institution under conviction for indictable offences have been subjected to having their photographs taken using the image capture system. All inmates at the institution, apart from the applicants, Ken R. Crawford and Daniel Armaly, (hereinafter referred to as "Crawford" and "Armaly") have complied with the request to be photographed.

7. The operation of the equipment in the image capture system is described in the attached operating manual a true copy of which is now produced and shown to me and marked as

phique par ordinateur, connu sous le nom de système de capture d'images, lequel système constituait un projet-pilote en cours d'évaluation à l'institution.

L'un et l'autre requérants, ayant refusé d'obtempérer, ont été accusés d'infraction disciplinaire en application de l'alinéa 39a) du *Règlement sur le service des pénitenciers* [C.R.C., ch. 1251 (mod. par DORS/85-640, art. 4)], pour refus d'obéir à un ordre légal. Le 12 février 1992, le tribunal disciplinaire les a déclarés tous deux coupables d'infraction disciplinaire et condamnés à une amende de 10 dollars. Les intimés font savoir que ni l'un ni l'autre requérant n'en a subi aucune privation de liberté, puisque le requérant Crawford a été libéré sous surveillance obligatoire le 14 février 1992, et que le requérant Armaly continue à purger la peine d'emprisonnement à perpétuité qu'il purgeait à l'époque.

Le procédé de capture d'images est un système intégré d'ordinateur et de prise d'images vidéo, comportant une «base de données image/texte» qui se prête aux recherches et à la visualisation et qui peut imprimer des images. Les intimés le décrivent, sans être contredits, de la façon sommaire suivante.

[TRADUCTION] 10. Le système de capture d'images est un procédé photographique. Le caméscope produit une image du sujet sur la surface sensible de la bande de la cassette par l'action de la lumière. C'est cette image qui est enregistrée dans l'ordinateur et subséquemment imprimée par l'imprimante Kodak sur du papier photographique Kodak pour produire une photographie en couleurs du sujet.

L'affidavit de John James Costello, gestionnaire d'unité du Service correctionnel du Canada en fonction à l'institution, donne une description plus détaillée du système comme suit:

[TRADUCTION] 6. Dans le cadre de l'évaluation du système de capture d'images, les détenus qui purgeaient à l'institution William Head une peine d'emprisonnement pour acte criminel devaient se faire photographier par ce système. À l'exception des requérants Ken R. Crawford et Daniel Armaly (respectivement appelés ci-après «Crawford» et «Armaly»), tous les détenus de l'institution se sont conformés à cet ordre.

7. Le fonctionnement du matériel de capture d'images est décrit dans le mode d'emploi ci-joint, dont copie conforme jointe au présent affidavit à titre de pièce «C». Essentiellement,

Exhibit "C" to this my affidavit. Essentially, the principal components of this system are employed in the following manner to generate photographs:

- i. An individual is filmed by means of the Panasonic video camera using a standard VHS video cassette tape producing an image of the individual on the sensitized surfaces of the cassette tape by the chemical action of light;
- ii. The IBM compatible personal computer scans this photographic image taken by the video camera, coding the information depicted therein, and storing it in the computer's data base;
- iii. Thereafter, the colour video printer, prints a colour photograph of the individual on kodak paper used in the development of photographs.

8. The aforementioned data can then be downloaded from the IBM compatible personal computer database and stored on a cartridge, similar to a video cassette cartridge, called an Everex.

9. At the present time, the image capture system at the William Head Institution is used solely for the purpose of producing colour photographs of inmates and construction workers at the institution for internal security purposes and in the case of inmates for police agencies, the National Parole Board, parole offices and supervising agencies respecting inmates on parole, mandatory supervision or temporary absences, in accordance with the requirements set out in a memorandum from the Commissioner of Corrections, dated May 1st, 1989, a true copy of which is now produced and shown to me and marked as Exhibit "D" to this my affidavit.

10. The aforementioned photographs respecting inmates are not transmitted by any electronic means at this time. All such photographs are delivered only by mail or by hand. The data obtained through the use of the IBM compatible personal computer in the image capture system is not distributed electronically or otherwise outside of the William Head Institution at this time.

11. Any photographs of inmates at the William Head Institution taken by means of the image capture system may only be disclosed by the Correctional Service of Canada (also known as the Canadian Penitentiary Service) in accordance with the requirements of the Privacy Act, R.S.C. 1985 Chap P-21 and the Access to Information Act R.S.C. 1985 Chap A-1 and the Identification of Criminals Act R.S.C. 1985 Chap I-1. For example, personal information concerning an inmate in William Head Institution may be disclosed under agreements with provincial governments for the purpose of administering and or enforcing any law or carrying out a lawful investigation pursuant to section 8(2)(f) of the Privacy Act. Now produced and shown to me and marked as Exhibit "E" to this my affidavit is a copy of such an agreement with the Province of British Columbia dated the 27th day of July, 1983.

les principales composantes du système fonctionnent de la façon suivante pour produire des photographies:

- i. Le sujet est filmé par un caméscope Panasonic utilisant une bande magnétoscopique VHS standard, l'action de la lumière formant une image du sujet sur la surface sensible de la bande de la cassette;
- ii. L'image photographique prise par le caméscope est lue par un micro-ordinateur compatible IBM qui code les informations graphiques contenues dans la bande et les enregistre dans sa base de données;
- iii. L'image enregistrée est subséquemment envoyée à une imprimante vidéo couleur, qui imprime une image en couleur du sujet sur du papier photographique Kodak ordinaire.

8. Les données susmentionnées peuvent être copiées de la base de données du micro-ordinateur compatible IBM sur une cassette Everex, qui ressemble à une cassette vidéo.

9. À l'heure actuelle, le système de capture d'images à l'institution William Head ne sert qu'à produire des photographies en couleurs des détenus et des ouvriers du bâtiment travaillant à l'institution, pour les besoins de sécurité interne, et dans le cas des premiers, à l'intention des services de police, de la Commission nationale des libérations conditionnelles, des bureaux de libération conditionnelle et des organismes de surveillance, en ce qui concerne les détenus en libération conditionnelle, sous surveillance obligatoire ou en permission, conformément aux prescriptions d'une note de service en date du 1^{er} mai 1989 du commissaire du Service correctionnel, dont copie conforme ci-jointe à titre de pièce «D».

10. Les photographies susmentionnées des détenus ne sont pas transmises par moyen électronique à l'heure actuelle. Elles sont exclusivement expédiées par la poste ou par messenger. Les données obtenues par l'utilisation du micro-ordinateur compatible IBM dans le système de capture d'images ne sont pas à l'heure actuelle diffusées, par moyen électronique ou autre, à l'extérieur de l'institution William Head.

11. Les photographies prises des détenus à l'institution William Head au moyen du système de capture d'images ne peuvent être divulguées par le Service correctionnel du Canada (également connu sous le nom de Service canadien des pénitenciers) que conformément aux prescriptions de la Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, de la Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, et de la Loi sur l'identification des criminels, L.R.C. (1985), ch. I-1. Par exemple, les renseignements personnels concernant un détenu à l'institution William Head peuvent être divulgués dans le cadre d'accords conclus avec les gouvernements provinciaux en matière d'administration ou d'application de la loi ou d'enquêtes licites conformément à l'alinéa 8(2)f) de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Ci-joint à titre de pièce «E» la copie d'un accord de ce type avec le gouvernement de la Colombie-Britannique, en date du 27 juillet 1983.

The general concerns of the applicants arising from the order to have their photographs taken by means of the new video image capture system, their refusal and subsequent prosecution and conviction for that refusal, relate to the authority for use of the video image system, the absence of guidelines for protection of privacy of inmates whose images are captured by the new system, the failure of officers of the institution to introduce the new system in accord with processes said to be set out by institutional or Commissioner's Directives, breach of an alleged duty of fairness owed to the applicants by requiring them to submit to the new video image system, an allegation of bias in relation to the operations of the disciplinary court at William Head Institution, and finally, an allegation that the video image capture system violates section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] when other inmates in the penitentiary system are not subject to similar requirements.

The basic issue giving rise to most of these concerns is the applicants' submission that the video image capture system in use in the institution since January 1992 is not authorized by law. That submission I am not persuaded to accept.

Under the *Identification of Criminals Act*, R.S.C., 1985, c. I-1 as amended, subsection 2(1) provides:

2. (1) Any person who is in lawful custody, charged with, or under conviction of, an indictable offence, or who has been apprehended under the *Extradition Act* or the *Fugitive Offenders Act*, may be subjected, by or under the direction of those in whose custody the person is, to

(a) the measurements, processes and operations practised under the system for the identification of criminals commonly known as the Bertillon Signaletic System; or

(b) any measurements, processes or operations sanctioned by the Governor in Council that have the same object as the measurements, processes and operations practised under the Bertillon Signaletic System.

By Order in Council P.C. 1954-1109 [SOR/54-325], passed pursuant to this Act it is provided:

Les sujets de préoccupation qu'inspirent aux requérants l'ordre qui leur était donné de se laisser photographier par le nouveau système de capture d'images vidéo, leur refus, et leurs poursuites et condamnations disciplinaires subséquentes, sont le pouvoir d'utiliser le système de prise d'images vidéo, l'absence de lignes directrices pour la protection de la vie privée des détenus photographiés par le nouveau système, le fait que les fonctionnaires de l'établissement n'ont pas introduit le nouveau système conformément au processus qu'auraient défini le règlement de l'institution et les directives du Commissaire, le fait que l'institution aurait manqué à l'obligation d'équité qu'elle leur doit en les soumettant au nouveau système de prise d'images vidéo, la prévention qu'ils reprochent au tribunal disciplinaire à l'institution William Head et enfin, le fait que le système de capture d'images vidéo représente à leurs yeux une violation de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] puisque d'autres détenus du système pénitentiaire ne sont pas soumis à la même obligation.

La question fondamentale qui sous-tend la plupart de ces préoccupations est le fait, d'après les requérants, que le système de capture d'images vidéo utilisé à l'institution depuis janvier 1992 n'est pas autorisé par la loi. Je n'accepte pas cet argument.

Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'identification des criminels*, L.R.C. (1985), ch. I-1, modifiée, porte:

2. (1) Quiconque est légalement détenu sous une inculpation d'acte criminel ou en vertu d'une condamnation pour un acte criminel, ou a été arrêté en application de la *Loi sur l'extradition* ou de la *Loi sur les criminels fugitifs*, peut être soumis, par ceux qui en ont la garde ou sur leur ordre:

a) aux mensurations et autres opérations en usage dans le système d'identification des criminels dit bertillonage;

b) à toute mensuration ou autre opération anthropométrique approuvée par le gouverneur en conseil.

Le décret C.P. 1954-1109 [DORS/54-325], pris pour l'application de cette Loi, prévoit ce qui suit:

For the purposes of the Identification of Criminals Act, the measurements, processes or operations of fingerprinting and photography are hereby sanctioned.

There can be no doubt, in my view, that this Act and the Order in Council authorize the use of the video image capture system. No words authorize the use of this specific equipment or of any other equipment for photographing and storing images or photographs, not even by use of polaroid or more traditional cameras, or for the storing of photographic prints or negatives in traditional files, as was done prior to the introduction of the new equipment. The recording by video camera and subsequent fixing of video images on photographic paper, though this utilizes new technology, clearly involve a process of producing pictures by means of the chemical action of light on sensitive surfaces. That is a photographic process within standard dictionary definitions. Storage of the image on a computer, in the process as used on the evidence here adduced, does not render the system something other than a photographic process, even if it may also permit screen display of the image and other information. The printing out of the image on paper, with or without other information, is a part of the photographic process. In my view, the *Identification of Criminals Act* and P.C. 1954-1109 are to be interpreted, in accord with section 10 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, as “always speaking”, and they cannot be construed to preclude the introduction and application of new technology. (See MacGuigan J.A., in *British Columbia Telephone Company Ltd. v. The Queen* (1992), 92 DTC 6129 (F.C.A.), at pages 6131-6133.)

The applicants’ related concern about the absence of guidelines for protection of privacy of those whose images are photographed and stored does not, in the circumstances here, give rise to issues for determination by the Court. Their concern is with potential uses of the information stored by computer and the possibilities of transmission of that information. The only evidence is that the system in use in the institution is “stand-alone”; it is not interconnected with

Aux fins de la Loi sur l’identification des criminels, les mensurations, procédés ou opérations de dactyloscopie et de photographie sont approuvés par les présentes.

Il ne peut y avoir, à mon sens, aucun doute que la Loi et le décret ci-dessus autorisent l’emploi du système de capture d’images vidéo. Ces textes ne comportent aucun terme particulier pour autoriser ce matériel spécifique ou un autre matériel pour les prises de vues et le stockage des images ou photographies, ni même l’emploi d’appareils Polaroid ou d’appareils photographiques plus traditionnels, ou le stockage des clichés photographiques ou des négatifs dans les fichiers traditionnels, tels qu’ils se pratiquaient avant l’introduction du nouveau matériel. Bien qu’elles représentent une nouvelle technologie, la prise d’images par caméscope et l’impression subséquente de ces images vidéo sur papier photographique constituent de toute évidence un procédé de production d’images par action de la lumière sur une surface sensible. Il s’agit là d’un procédé photographique au sens normal du dictionnaire. L’enregistrement de l’image dans un ordinateur, dans le procédé tel qu’il est utilisé d’après les témoignages produits en l’espèce, ne différencie pas ce système du procédé photographique ordinaire même s’il permet la visualisation de l’image ou d’autres informations sur un écran. L’impression de cette image sur du papier, avec ou sans d’autres informations, fait partie du procédé photographique. À mon avis, la *Loi sur l’identification des criminels* et le décret C.P. 1954-1109 doivent être interprétés conformément à l’article 10 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, comme ayant «vocation permanente», et ils ne peuvent être interprétés comme interdisant l’introduction ou l’application de nouvelles technologies (voir la décision du juge MacGuigan, J.C.A., dans *British Columbia Telephone Company Ltd. c. La Reine* (1992), 92 DTC 6129 (C.A.F.), aux pages 6131 à 6133).

La préoccupation connexe des requérants au sujet de l’absence de lignes directrices pour la protection de la vie privée de ceux dont la photographie est prise et stockée ne donne pas lieu, dans les circonstances qui nous intéressent en l’espèce, à des questions à trancher par la Cour. Cette préoccupation s’attache à l’utilisation éventuelle des informations enregistrées par ordinateur et aux possibilités de transmission de ces informations. Le seul témoignage produit à ce

any network; it is subject to rules for its security, and information from it is communicated only to those authorized to receive it by the *Identification of Criminals Act*, or pursuant to agreements for purposes of law enforcement consistent with section 8 of the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21. That statute and the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, together establish the guidelines applicable to release of the information, access to it and for protection of the privacy of individuals about whom the institution maintains any information, including information stored by computers. The general framework established by these Acts is applicable to any information obtained or stored for purposes of the *Fugitive Offenders Act* [R.S.C., 1985, c. F-32], as for any other purpose for which any authority of the government of Canada collects or maintains information about individuals.

Application—Relief requested—Reasons for dismissal

The various forms of relief requested in the application are here set out in the terms included in the notice of motion filed, with brief reasons why the applicants' request for the particular form of relief is dismissed.

1. An interlocutory injunction or relief thereof restraining the respondent, A Trono, in his capacity as Warden of William Head Penitentiary from acting beyond his jurisdiction by arbitrarily ordering the applicants to submit to a new Computerized Video Image Capture System contrary to the Penitentiary Act, the Penitentiary Rules and Regulations, Commissioners Directives, the Mission Document, the commonlaw duty to act fairly, The Canadian Bill of Rights and the Canadian Charter of Rights and Freedoms pending the ruling of this Honourable Court on the merits of this application.

Since the order of June 12 disposes of the application on its merits, this relief sought, an interlocutory injunction or relief in the nature thereof, pending disposition of the application, is unnecessary. No purpose would be served by an interlocutory injunction at this stage.

2. A writ of Certiorari or relief in the nature thereof quashing the Charges served on the applicants under Section 39(a) of the

sujet établi que le système en usage à l'institution est «autonome»; il n'est relié à aucun réseau; il est assujéti aux règles de sécurité et les informations qu'il contient ne sont communiquées qu'aux autorités qui y ont droit en application de la *Loi sur l'identification des criminels*, ou en exécution d'accords conclus en matière d'application de la loi conformément à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21. Cette loi et la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, concourent à établir des lignes directrices sur la communication des informations, sur l'accès à ces informations, et sur la protection de la vie privée des individus dont l'institution conserve les renseignements personnels, y compris les renseignements enregistrés par ordinateur. Le cadre général défini par ces deux lois embrasse tout renseignement obtenu et conservé aux fins de la *Loi sur les criminels fugitifs* [L.R.C. (1985), ch. F-32], ou à toute autre fin dans la poursuite de laquelle une autorité gouvernementale du Canada réunit ou conserve des renseignements personnels.

Requête—Chefs de demande—Motifs de rejet

Les divers chefs de demande formulés dans la requête sont textuellement reproduits ci-dessous, chacun étant accompagné de brefs motifs qui expliquent pourquoi il est rejeté.

[TRADUCTION] 1. Injonction interlocutoire ou ordonnance de même nature pour interdire, en attendant que l'honorable Cour se prononce sur le fond de la présente requête, à l'intimé A Trono, en sa qualité de directeur du pénitencier William Head, d'excéder ses pouvoirs en ordonnant arbitrairement aux requérants de se soumettre à un nouveau système de capture d'images vidéo par ordinateur, en violation de la *Loi sur les pénitenciers*, du *Règlement sur le service des pénitenciers*, des directives du Commissaire, de l'exposé de mission, de l'obligation d'équité de common law, de la *Déclaration canadienne des droits* et de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'ordonnance du 12 juin ayant tranché la requête au fond, une injonction interlocutoire ou ordonnance de même nature est inutile. Elle ne servirait à rien en cet état de la cause.

[TRADUCTION] 2. Bref de certiorari ou ordonnance de même nature pour annuler les charges signifiées aux requérants par

Penitentiary Rules and Regulations by A&D Officer, Angie Boutin, pertaining to an order she had given the Applicants to submit to the Video Image Capture System that was not lawful and therefore beyond her jurisdiction under the Penitentiary Service Regulations and the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

3. A writ of Prohibition or relief in the nature thereof directed to the independent Chairperson of William Head Disciplinary Court or any other persons acting on their behalf and prohibiting them from proceeding in excess of or beyond their jurisdiction in relation to Disciplinary proceedings now pending against the applicants in relation to the charges regarding the Video Image Capture System, considered to be in violation of section 39(a) of the Penitentiary Service Regulations.

Charges under paragraph 39(a) of the *Penitentiary Service Regulations* were heard and the applicants were determined to be guilty for which punishment in the form of a fine was imposed by the disciplinary court on February 12, 1992, well before this application was ready for consideration by this Court. A writ of *certiorari* or relief in the nature thereof relating to the charges *per se* is no longer appropriate. Even if the request for a writ of *certiorari* be interpreted at this time as relating to the proceedings of the disciplinary court, such relief would only be considered where the basis for those proceedings, i.e., prosecution for failure to follow an order to submit to the video image capture system, was not lawful. That conclusion is not warranted. I am persuaded that the system here utilized at the institution is authorized by law and I am not persuaded that there is any violation of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The writ of prohibition requested in paragraph 3, directed to the independent chairperson of the disciplinary court, is not appropriate relief at this stage when that court has already dealt with the matter.

4. A declaration determining what the term "Photograph" means under the current Commissioner's Directives, and the Standing Orders, pursuant to the Penitentiary Regulations for the purposes of inmate identification.

The relief sought is not appropriate for this Court to consider. Implicitly, it invites the Court to consider a non-justiciable issue. It is no part of a Court's function to define words, even those used in a statute or regulations, apart from the factual context in which those words are sought to be

Angie Boutin, l'agent d'admission et d'élargissement, en application de l'alinéa 39a) du Règlement sur le service des pénitenciers, à la suite de l'ordre qu'elle leur avait donné de se soumettre au système de capture d'images vidéo, lequel ordre n'était pas légal et de ce fait excédait ses pouvoirs, au regard du Règlement sur le service des pénitenciers et de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

3. Bref de prohibition ou ordonnance de même nature pour interdire au président neutre du tribunal disciplinaire de l'institution William Head ou à ses représentants d'excéder leurs pouvoirs dans l'instance disciplinaire pendante contre les requérants par suite des charges concernant le système de capture d'images vidéo, savoir contravention à l'alinéa 39a) du Règlement sur le service des pénitenciers.

Les charges relevées en application de l'alinéa 39a) du *Règlement sur le service des pénitenciers* ont été instruites et le tribunal disciplinaire, les déclarant coupables, a imposé une amende le 12 février 1992, bien avant que cette requête ne fût en état devant la Cour. Un bref de *certiorari* ou ordonnance de même nature concernant les charges elles-mêmes n'est plus indiqué. Même si la requête en bref de *certiorari* pouvait être interprétée en cet état de la cause comme se rapportant à l'instance disciplinaire, elle ne pourrait être instruite que si celle-ci, c'est-à-dire la poursuite disciplinaire pour non-observation de l'ordre de se soumettre au système de capture d'images vidéo, n'avait pas un fondement légal. Rien ne permet de tirer pareille conclusion. Je suis convaincu que le système utilisé à l'institution est légal et je ne suis pas convaincu qu'il y ait eu violation de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le bref de prohibition demandé au paragraphe 3 pour être destiné au président neutre du tribunal disciplinaire, n'est pas une mesure de redressement indiquée en cet état de la cause puisque ce tribunal a déjà tranché l'affaire.

[TRANSDUCTION] 4. Ordonnance déclaratoire sur la signification du terme «photographie» au sens des directives du Commissaire et des ordres permanents, pris pour l'application du Règlement sur le service des pénitenciers en ce qui concerne l'identification des détenus.

Il n'appartient pas à la Cour de considérer ce chef de demande qui revient à l'inviter à instruire une question qui ne relève pas de la justice. Un tribunal judiciaire n'a nullement pour fonction de définir des mots, même ceux qui figurent dans des lois ou règlements, indépendamment des faits de la

applied. Here, on the basis of the evidence presented, the video image capture system used in the institution, though it involves the adoption of new technology, is, in my view, within the authority of the Penitentiary Service and of the institution to adopt under prevailing statutes and regulations.

5. A declaration that the current Commissioner's Directives only gives the Warden authority to take inmate "Photographs" as is normally understood a photograph to be, with camera and film, but they do not give the Warden authority to store inmate images electronically in the memory of a computer so that they may be retrieved and or shared at will without governing regulations pertaining to that medium.

The relief sought would appear to relate specifically to storage of inmate images in the memory of a computer whence they may be retrieved. The evidence before me indicates that the image is captured by a camera and that provision is made for printing of the image on a film. The evidence is also that the equipment in use at the institution is "stand alone", without means of communicating electronically with other facilities, that the information stored in a computer permits retrieval of both photographic and file information concerning individuals and for the display on screen and for the printing of that information on photographic paper as may be required. The evidence is that there are security standards established for protection of the system and of the information stored, and that distribution of the information is limited, as it is in the case of information stored by other means, for purposes established under the *Identification of Criminals Act* and Order in Council P.C. 1954-1109. As noted earlier the *Privacy Act* and the *Access to Information Act* clearly provide standards and criteria concerning access to the information obtained by the institution and protection of the privacy of individuals about whom information is retained. This legislative regime establishes standards for information retained by the Correctional Service, as for all other public authorities, and for access to and distribution of that information. A declaration in the terms sought would be inappropriate in these circumstances.

cause auxquels ces mots doivent s'appliquer. Il ressort des témoignages produits en l'espèce que le Service des pénitenciers et l'institution en cause sont parfaitement habilités par les lois et règlements applicables à utiliser le système de capture d'images vidéo dont s'agit, malgré la nouvelle technologie qui le caractérise.

[TRANSLATION] 5. Ordonnance déclarant que les directives en vigueur du Commissaire n'habilitent le directeur à prendre des «photographies» de détenus qu'au sens normal du terme, avec appareil photographique et film, et non pas à stocker par moyen électronique les images des détenus dans la mémoire d'un ordinateur, de façon qu'elles puissent être récupérées et partagées à volonté en l'absence de règlements régissant cette technique.

Ce chef de demande porte expressément sur l'enregistrement des images des détenus dans la mémoire d'un ordinateur d'où elles peuvent être récupérées. Il ressort des témoignages produits que l'image est prise par un caméscope et qu'il est possible de la transférer sur un film. Que l'équipement en usage à l'institution est «autonome» sans moyen de communication électronique avec d'autres installations, que l'information enregistrée dans l'ordinateur permet la récupération à la fois des données graphiques et des renseignements concernant les intéressés, pour la visualisation sur écran comme pour l'impression de cette information sur papier photographique, selon le besoin. Et enfin que des normes de sécurité ont été établies pour la protection du système et des informations enregistrées, dont la distribution est limitée aux fins de la *Loi sur l'identification des criminels* et du décret C.P. 1954-1109, au même titre que les informations conservées par d'autres moyens. Comme noté plus haut, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information* établissent clairement des normes et critères en ce qui concerne l'accès à l'information obtenue par l'institution et la protection de la vie privée des individus dont les renseignements personnels sont conservés. Ce régime législatif établit des normes concernant les informations conservées par le Service correctionnel, comme par toutes les autres autorités publiques, et concernant l'accès à ces informations et leur diffusion. Une ordonnance déclaratoire dans le sens de ce chef de demande n'est pas indiquée dans ce contexte.

6. A declaration that the Warden of William Head Penitentiary has no authority to arbitrarily order inmates to submit to a new Inmate identification process known as a Video Image Capture System because it is not legally sanctioned under current regulations as it has no standard or criteria regulating its potential for arbitrary application and violations to privacy rights of inmates.

As I have earlier indicated, my conclusion is that the *Identification of Criminals Act* and P.C. 1954-1109 do authorize use of the video image capture system. Guidelines for the taking and distribution of inmates' photographs were published in a memorandum from the Commissioner to the Correctional Service dated May 1, 1989 and while this may not be a Commissioner's Directive and has no force of law, it is a valid administrative direction about internal procedures of the Service. Photographing inmates in accord with that memorandum, whether by the new equipment or by standard cameras cannot be considered arbitrary where the photographing is done for purposes within the *Identification of Criminals Act*. Finally, though there be no criteria spelled out to specifically regulate the use of the equipment and to ensure protection of privacy rights of individuals, there is no evidence that the equipment is used for unlawful purposes, and as pointed out, the information obtained and retained whether through use of new or more traditional equipment and methods is subject to the protective legislative regime established by the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*.

The requested declaration is not granted.

7. A declaration that Angie Boutin A & D officer of William Head Institution acted beyond her jurisdiction ordering the applicants to submit to the new Video Image System as it was not a lawful order, and that she had acted unfairly when applying that order to the applicants, contrary to their rights under The Charter.

I find that the officer did not act beyond her jurisdiction in ordering the applicants to submit to

[TRADUCTION] 6. Ordonnance déclarant que le directeur du pénitencier William Head n'est pas investi du pouvoir d'ordonner arbitrairement aux détenus de se soumettre à un nouveau procédé d'identification connu sous le nom de système de capture d'images vidéo par ordinateur, parce que celui-ci n'est pas légalement sanctionné sous le régime de la réglementation en vigueur, faute de normes ou de critères régissant les possibilités d'utilisation arbitraire et de violation du droit à la vie privée des détenus.

J'ai conclu plus haut que la *Loi sur l'identification des criminels* et le décret C.P. 1954-1109 autorisent certainement l'utilisation du système de capture d'images vidéo par ordinateur. Les lignes directrices régissant la prise et la diffusion des photographies de détenus étaient définies dans une note de service en date du 1^{er} mai 1989, adressée par le commissaire au Service correctionnel, et bien que cette note de service ne soit pas une directive du commissaire et n'ait pas force de loi, elle n'en est pas moins une instruction administrative valide sur le fonctionnement interne du Service. Photographier les détenus conformément à cette note de service, que ce soit au moyen du nouveau matériel ou au moyen d'appareils photographiques ordinaires, ne peut être considéré comme arbitraire si la photographie se fait aux fins de la *Loi sur l'identification des criminels*. Enfin, bien qu'il n'y ait aucun critère formellement établi pour régir expressément l'utilisation du matériel ni pour assurer la protection du droit à la vie privée des intéressés, il n'y a aucune preuve établissant que ce matériel sert à des fins illicites et, comme indiqué plus haut, peu importe que le matériel et les méthodes utilisés à cet effet soient nouveaux ou plus traditionnels, les informations obtenues et conservées sont soumises au régime législatif de protection établi par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'ordonnance déclaratoire demandée n'est pas accordée.

[TRADUCTION] 7. Ordonnance déclarant que Angie Boutin, l'agent d'admission et d'élargissement de l'institution William Head, a excédé ses pouvoirs en ordonnant aux requérants de se soumettre au nouveau système de capture d'images vidéo puisque cet ordre n'est pas légal, et qu'elle a fait preuve d'iniquité en donnant cet ordre aux requérants, en violation des droits que leur garantit la Charte.

Je conclus que cette fonctionnaire n'a pas excédé ses pouvoirs en ordonnant aux requérants

the video image capture system. The suggestion that this action was arbitrary because not all inmates were required to so submit is not established for there is evidence of the respondents that the new system was relied on exclusively at the institution from the commencement of January, 1992, and that all other inmates aside from the applicants herein had been photographed using the new equipment. The suggestion that the applicants' Charter rights were infringed is not supported by evidence or argument. In so far as that may be seen to relate to section 7 of the Charter, I am persuaded that the reasoning of Mr. Justice La Forest in *R. v. Beare*; *R. v. Higgins*, [1988] 2 S.C.R. 387, upholding the practice of fingerprinting persons charged with an indictable offence and that the practice did not infringe section 7 of the Charter, is applicable to the photographing of inmates incarcerated upon conviction for indictable offences. The practice, within the purposes of the *Identification of Criminals Act* does not violate section 7. In so far as the applicants' concern relates to section 15 of the Charter, in that inmates of other institutions in the Correctional Service system may not have been required to submit to photographing by the video image capture system, that concern does not raise an issue in terms of section 15. That section concerns discriminatory laws based on personal characteristics enunciated, or analogous to those enunciated, in section 15 (see *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143), and there is here no evidence or argument of discrimination in that sense.

The declaration sought is not granted.

8. A declaration that before the Video Image Capture System can be sanctioned new Directives encompassing much more than the word "Photograph" must be applied to the regulations and that new regulations must be drafted by CSC National Headquarters to protect the individual's right to privacy creating standards, criteria, and guidelines to cover this tools encompassing application.

The relief requested is not granted. I have already indicated that in my view use of the video

de se soumettre au système de capture d'images vidéo. Les requérants n'ont pu prouver que cette mesure était arbitraire en ce que tous les détenus n'étaient pas obligés de s'y soumettre, alors que de leur côté, les intimés ont établi que l'institution s'est exclusivement servie de ce système depuis le début de janvier 1992 et qu'à l'exception des requérants, tous les autres détenus ont été photographiés au moyen du nouveau matériel. Il n'y a ni preuve ni argument à l'appui de la prétention qu'il y a eu violation des droits que la Charte garantit aux requérants. Pour autant que l'article 7 de la Charte puisse être en jeu, je suis persuadé que le raisonnement tenu par le juge La Forest qui, dans *R. c. Beare*; *R. c. Higgins*, [1988] 2 R.C.S. 387, confirmait que la prise d'empreintes digitales des personnes sous le coup d'une inculpation d'acte criminel n'allait pas à l'encontre de l'article 7 de la Charte, s'applique également à la photographie des détenus purgeant une peine d'emprisonnement pour acte criminel. Cette mesure, qui ne déborde pas des fins visées par la *Loi sur l'identification des criminels*, ne va pas à l'encontre de l'article 7. Pour autant que la préoccupation des requérants se rapporte à l'article 15 de la Charte, en ce que les détenus d'autres institutions du Service correctionnel n'ont peut-être pas été obligés de se soumettre à la photographie par le système de capture d'images vidéo, cette préoccupation ne constitue pas une question touchant l'article 15, qui vise les lois discriminatoires fondées sur les caractéristiques personnelles énumérées dans cette disposition, ou sur celles qui s'y apparentent (voir *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143), et il n'y a en l'espèce aucun témoignage ou argument sur une mesure discriminatoire dans ce sens.

L'ordonnance déclaratoire demandée n'est pas accordée.

[TRADUCTION] 8. Ordonnance déclarant qu'avant que le système de capture d'images vidéo puisse être sanctionné, de nouvelles directives allant au-delà de la «photographie» doivent être appliquées au règlement, et qu'un nouveau règlement doit être formulé par l'administration centrale du Service correctionnel du Canada pour protéger le droit individuel à la vie privée en établissant des normes, critères et lignes directrices sur l'utilisation de ce matériel.

Ce chef de demande est rejeté. J'ai déjà conclu que l'utilisation du matériel de capture d'images

image capture system equipment for lawful purposes is authorized by the law. Even if I were not so persuaded it is not a function of the Court to issue directives to officers of the executive branch of government concerning how they shall perform their responsibilities in future, even though their future conduct may be based on judicial decisions critical of their past conduct. The relief here requested does not raise a justiciable issue for this Court.

9. A declaration that the Warden of William Head Institution had not followed Commissioner's Directive 095 para (3) and 020 paras (11) & (12) by not introducing such a new system according to these Directives and therefore failed to act fairly.

Commissioner's Directives do not have the force of law giving rise to legally enforceable status or rights to third parties, even those who may be affected by administrative actions taken pursuant to such directives. (See La Forest J., *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, at pages 35-36.) There is inference from the exchange of correspondence in the fall of 1991 and from the applicants' own efforts then initiated to obtain information about the new system that the introduction of the new system was known and discussed before January 1992. Nevertheless, whether the new system was introduced in accord with existing directives or not, no action by the applicants relying on those directives arises; the issue is not justiciable.

The declaration requested is not granted.

10. A declaration that under the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Bill of Rights that inmates have a right to life, liberty, security of the person and the enjoyment of property, and that an inmate's image is his property and can only be used for offender identification by the right of law.

The relief requested is to declare the existing law in a general way, without application to the evidence before the Court. That is not a function of this Court. This raises no justiciable issue.

The declaration requested is not granted.

vidéo à des fins licites est autorisée par la loi. Même si telle n'était pas ma conclusion, la Cour n'a pas pour fonction de donner des directives aux fonctionnaires du pouvoir exécutif quant à la manière dont ils doivent s'acquitter de leurs attributions à l'avenir, même si leurs agissements futurs peuvent être influencés par les décisions judiciaires qui critiquent leurs agissements passés. Ce chef de demande ne soulève pas une question relevant de la justice.

[TRADUCTION] 9. Ordonnance déclarant que le directeur de l'institution William Head n'a pas suivi les directives 095, paragraphe (3), et 020, paragraphes (11) et (12), du Commissaire, puisqu'il n'a pas introduit ce nouveau système conformément à ces directives et, de ce fait, n'a pas agi équitablement.

Les directives du commissaire n'ont pas force de loi pour conférer un statut ou des droits légalement exécutoires à des tiers, y compris ceux qui peuvent être touchés par les mesures administratives prises en application de ces directives. (Voir *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, aux pages 35 et 36, le juge La Forest). Il ressort de la correspondance échangée à l'automne 1991 ainsi que des efforts faits à l'époque par les requérants pour obtenir des informations sur le nouveau système que l'introduction de ce dernier avait été connu et discuté avant janvier 1992. Néanmoins, que le nouveau système ait été introduit conformément aux directives en vigueur ou non, les requérants n'ont aucune cause d'action fondée sur ces directives; la question ne relève pas de la justice.

L'ordonnance déclaratoire demandée n'est pas accordée.

[TRADUCTION] 10. Ordonnance déclarant que sous le régime de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Déclaration des droits, les détenus ont droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne ainsi qu'à la jouissance de biens, et que l'image d'un détenu est son bien propre et ne peut être utilisée qu'aux fins d'identification légale des contrevenants.

Ce chef de demande vise à une proclamation générale des règles de droit en vigueur, indépendamment des preuves dont la Cour est saisie. Telle n'est pas la fonction de la Cour. Ce chef de demande ne soulève pas une question relevant de la justice.

L'ordonnance déclaratoire demandée n'est pas accordée.

11. A declaration that Commissioners Directive 782 Dated January 10, 92 had no force and effect on the inmates of William Head previous to January 23, 1992 because it was not placed in the inmate law library until January 23, 92 by the librarian and therefore could not be known by inmates to be a regulation in effect.

The evidence presented does not indicate how the referred document, Commissioner's Directive 782, dated January 10, 1992, is relevant to the issues here raised. In so far as it is in evidence the directive relates to the provision of information, including an up-to-date photograph, concerning an offender when information is provided to a "destination police force", concerning release of an offender on parole or mandatory supervision. In the absence of evidence and argument otherwise, this would clearly seem to be within the purposes of the *Identification of Criminals Act*, it would not seem to present any new practice of significance, and as noted above in considering item 9, Commissioner's Directives confer no legally enforceable rights upon inmates. No claim to unfairness arising by reason of the failure, if there were such, to place the directive in question in the inmate law library prior to January 23, 1992, is made out on the evidence presented by affidavits of the applicants.

The relief requested is not granted.

12. A Declaration that the Memorandum entitled *Inmate Photographs* show by Exhibit "C" hereto my affidavit that was to be in force as of May 15, 1989 as a result of the Pepino Inquiry is not a Commissioner's Directive. That the 2 years that lapsed between its initiation gave the Commissioner ample time to entrench it as an Directive with a identifying number but did not and therefore is not enforceable under the Penitentiary Act.

The relief requested concerns a memorandum, earlier referred to, setting out practice for the Service in taking photographs of inmates on a basis that would provide up-to-date photographs for the Service itself, and for those to whom photographs are supplied pursuant to the *Identification of Criminals Act* and consistent with the *Privacy Act*. That memorandum is not, on its face, in the form of a Commissioner's Directive, but it is an administrative direction to those responsible for administration of the Correctional Service, not to inmates, and it is clearly within the implied administrative

[TRADUCTION] 11. Ordonnance déclarant que la directive 782 en date du 10 janvier 1992 du Commissaire n'était pas applicable à l'égard des détenus de William Head avant le 23 janvier 1992, puisque le bibliothécaire ne l'a mise dans la bibliothèque de droit des détenus qu'à cette dernière date, et que par conséquent, les détenus ne savaient pas qu'elle était en vigueur.

Les preuves et témoignages produits n'établissent aucun rapport entre le document susmentionné, savoir la directive 782 du commissaire, en date du 10 janvier 1992, et les points litigieux en l'espèce. D'après ces preuves et témoignages, la directive en question prévoit la communication à la «police du lieu de destination» des renseignements, dont une photographie à jour, sur les contrevenants en état de libération conditionnelle ou sous surveillance obligatoire. Sauf preuve ou argumentation contraire, cette directive ne déborde certainement pas des fins visées par la *Loi sur l'identification des criminels*, elle ne semble introduire aucune nouvelle pratique d'importance et, comme noté au paragraphe consacré au chef de demande 9, les directives du commissaire ne confèrent aux détenus aucun droit légalement exécutoire. Dans leur témoignage par affidavit, les requérants n'invoquent aucune iniquité par suite du défaut, si défaut il y avait, de placer la directive en question dans la bibliothèque de droit des détenus avant le 23 janvier 1992.

Ce chef de demande est rejeté.

[TRADUCTION] 12. Ordonnance déclarant que la note de service intitulée *Photographies des détenus* (pièce «C») de mon affidavit qui devait entrer en vigueur à compter du 15 mai 1989 par suite de l'enquête Pepino, n'est pas une directive du Commissaire. Que la période de deux ans qui s'est écoulée depuis la date de cette note de service donnait au Commissaire amplement de temps pour en faire une directive avec numéro d'ordre, mais qu'il ne l'a pas fait et qu'en conséquence, elle ne peut être appliquée dans le cadre de la *Loi sur les pénitenciers*.

Ce chef de demande porte sur une note de service, dont il a été fait état plus haut et qui définit les modalités à observer par le Service pour photographier les détenus de manière à avoir des photographies à jour pour le Service lui-même et pour les autorités auxquelles ces photographies sont communiquées en application de la *Loi sur l'identification des criminels* et de façon compatible avec la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette note de service ne revêt certes pas la forme d'une directive du commissaire, mais elle constitue une instruction administrative destinée

authority of the Commissioner. (See Pigeon J., *Martineau et al. v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*, [1978] 1 S.C.R. 118, at page 129.)

aux responsables de l'administration du Service correctionnel, non pas aux détenus, et elle relève manifestement des pouvoirs administratifs implicites du commissaire (voir *Martineau et autre c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118, à la page 129, le juge Pigeon).

The declaration requested is not granted.

a L'ordonnance déclaratoire demandée n'est pas accordée.

In addition to the specific relief requested, the applicants submitted by affidavit that the Disciplinary Court ought to be prohibited from proceeding because of perceived bias. This was said to arise because the applicant Crawford intended to initiate legal action against the Independent Chairperson's assistant and advisor. In the affidavit of Armaly filed May 28, 1992, reference is also made to advice rendered by Paul Partridge, as counsel, to the Independent Chairperson or the Disciplinary Court concerning that Court's proceeding while this application for relief in the Federal Court was outstanding. Neither reference provides any basis for establishing bias on the part of the Disciplinary Court. At the time of the Disciplinary Court's proceedings no action had been initiated by Crawford in relation to the Chairperson's assistant; Crawford's intentions to do so do not constitute a basis for a reasonable perception of bias on the part of the Chairperson at the time of the proceedings of the Disciplinary Court, nor does the advice rendered by counsel to the Chairperson or the Court.

c Outre ces chefs de demande spécifiques, les requérants font valoir par affidavit qu'il faut interdire au tribunal disciplinaire de se saisir de l'affaire pour cause de prévention. Cette prévention serait due au fait que le requérant Crawford envisageait de poursuivre en justice l'adjoint et le conseiller du président neutre. Dans son affidavit déposé le 28 mai 1992, Armaly fait aussi état des conseils donnés par Paul Partridge, en sa qualité de conseiller juridique, au président neutre ou au tribunal disciplinaire au sujet de l'instance devant ce dernier, alors que cette requête devant la Cour fédérale était pendante. Ni l'une ni l'autre de ces prétentions ne permet de conclure à un préjugé de la part du tribunal disciplinaire. Au moment de l'audience tenue par ce dernier, aucune action n'avait été intentée par Crawford contre l'adjoint du président; l'intention initiale de Crawford n'est pas un motif raisonnable sur lequel il puisse se fonder pour conclure à la prévention de la part du président au moment de l'audience du tribunal disciplinaire; la même observation vaut pour les conseils donnés par le conseiller juridique au président ou au tribunal.

While it is not set out as a ground for relief in relation to the Disciplinary Court, there appears to be a perception that simply initiating proceedings in this, the Federal Court, should result in suspension of other proceedings, pending a decision of this Court. While each tribunal, board or authority must assess its own basis for proceeding when the basis of those proceedings are questioned by application to this Court, I note that this Court itself does not readily intervene to grant an application to stay other proceedings, though it has jurisdiction to do so.

h Bien qu'ils n'en fassent pas un chef de demande contre le tribunal disciplinaire, il appert qu'aux yeux des requérants, l'introduction de cette instance devant la Cour doit emporter suspension de toute autre procédure en attendant sa décision. S'il est vrai que chaque tribunal administratif, conseil ou autorité doit s'assurer du fondement de sa saisine quand ce fondement est remis en question devant la Cour, je note que cette Cour n'est pas encline à ordonner la suspension d'autres instances bien qu'elle en ait le pouvoir.

Conclusion

For the reasons outlined, the various forms of relief requested by the applicants were not granted. The application for relief, *in toto*, was thus dismissed.

Conclusion

Par tous ces motifs, les divers chefs de demande des requérants ont été rejetés. La requête a donc été rejetée dans sa totalité.