

T-998-75

T-998-75

In re Donald Keith Nicholson and in re the National Parole Board

Trial Division, Mahoney J.—Halifax, April 15; Ottawa, May 20, 1975.

Extraordinary remedies — Certiorari — Penitentiaries — Inmate under mandatory supervision convicted of offences — Parole Board revoking mandatory supervision — Applicant denied opportunity to participate in Board's decision — Federal Court Rules 319, 400, 603 — Canadian Bill of Rights, S.C. 1960 c. 44 [R.S.C. 1970 App. III] s. 2(e).

A revocation of mandatory supervision is a decision within the administrative discretion of the Board, and is not a judicial determination, and not subject to review under section 28 of the *Federal Court Act*. The Board did not violate any of applicant's rights under the *Canadian Bill of Rights*, particularly under section 2(e). The liberty of a paroled inmate is a privilege, not a right, and deprivation of that liberty is not impeded by the safeguards standing between the individual's rights and the will of society.

Sherman and Ulster Ltd. v. Commissioner of Patents (1974) 14 C.P.R. (2d) 177; *Ex parte McCaud* (1965) 1 C.C.C. 168 and *Howarth v. National Parole Board* (1975) 18 C.C.C. (2d) 385, followed.

APPLICATION.

COUNSEL:

P. Harvison for applicant.
D. Richard for respondent.

SOLICITORS:

Penitentiary Legal Services, Sackville N.B., for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MAHONEY J.: This application was commenced by originating notice of motion filed April 1, 1975 and was heard by me in Halifax on April 15. Counsel had agreed in advance, subject to my ruling, to submit written argument. I accepted their agreement reluctantly, upon the urgent representations of counsel for the applicant, in view of the fact that the most adverse result, in the absence of new facts, would be the applicant's

In re Donald Keith Nicholson et in re La Commission nationale des libérations conditionnelles

Division de première instance, le juge Mahoney—Halifax, le 15 avril; Ottawa, le 20 mai 1975.

Redressements extraordinaires — Certiorari — Pénitenciers — Détenu sous surveillance obligatoire déclaré coupable d'infractions — La Commission des libérations conditionnelles révoque la surveillance obligatoire — Le requérant s'est vu refuser toute possibilité d'influer sur la décision de la Commission — Règles 319, 400 et 603 de la Cour fédérale — Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, c. 44 [S.R.C. 1970, Ann. III] art. 2e).

La révocation de la surveillance obligatoire constitue une décision administrative relevant du pouvoir discrétionnaire de la Commission et non une décision judiciaire, susceptible d'examen en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La Commission n'a pas violé les droits conférés au requérant par la *Déclaration canadienne des droits*, et particulièrement par son article 2e). La liberté d'un détenu à liberté conditionnelle est un faveur et non un droit et les garanties dont bénéficient les droits de l'individu face à la volonté de la société ne font pas obstacle à cette privation de liberté.

Arrêts suivis: *Sherman and Ulster Ltd. c. Le commissaire des brevets* (1974) 14 C.P.R. (2^e) 177; *Ex parte McCaud* (1965) 1 C.C.C. 168 et *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles* (1975) 18 C.C.C. (2^e) 385.

REQUÊTE.

AVOCATS:

P. Harvison pour le requérant.
D. Richard pour l'intimé.

PROCUREURS:

Les services juridiques pénitenciers, Sackville (N.-B.), pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE MAHONEY: Cette demande a été présentée par avis de requête introductif déposé le 1^{er} avril 1975 et je l'ai entendue à Halifax le 15 avril 1975. Les avocats s'étaient mis d'accord au préalable, sous réserve de mon approbation, pour soumettre des plaidoiries écrites. C'est avec réticence que, sur les sollicitations de l'avocat du requérant, j'ai donné mon approbation, compte tenu du fait qu'au pire, en l'absence de faits nouveaux, le

release on May 8. My reluctance proved well founded; the written argument was not completed until after that date and so, from a practical point of view, my decision cannot benefit the applicant.

The respondent made a preliminary objection to the commencement of proceedings for declaratory relief by an originating notice of motion. I found that objection to be well founded for the reasons I gave, and do not now propose to repeat, in *Sherman & Ulster Ltd. v. Commissioner of Patents*.¹ Suffice it to say that, in view of the amendment to Rule 603 of the Rules of this Court which came into effect March 6, 1973,² a proceeding for declaratory relief must be brought by way of an action under Rule 400 rather than by way of an application under Rule 319. In view of this finding, which I rendered at the hearing, the application proceeded only in respect of *certiorari*.

The applicant was serving a two year sentence that commenced October 26, 1972 when he was released on mandatory supervision, pursuant to section 15(1) of the *Parole Act*,³ on March 26, 1974. On September 23, 1974 his release on mandatory supervision was suspended and, on October 4, a warrant of committal consequent upon that suspension was issued by a magistrate who, the same day, on summary conviction, sentenced the applicant to two concurrent three month terms, on finding him guilty of offences under sections 233 and 295 of the *Criminal Code*⁴, i.e., failing to stop at the scene of an accident and joy riding. On January 13, 1975, the applicant was taken before a magistrate and informed that his mandatory supervision had been revoked by the National Parole Board on December 17, 1974.

In respect of the Board's proceedings leading to the decision to revoke his mandatory supervision, the applicant was not

requérant serait libéré le 8 mai. Ma réticence s'avéra bien justifiée: les plaidoiries écrites n'étaient pas achevées avant cette date et donc, du point de vue pratique, le requérant ne peut bénéficier de ma décision.

L'intimé soulevait une exception préliminaire relative à l'introduction de procédures aux fins de jugement déclaratoire par voie d'avis de requête introductif. J'ai trouvé cette exception bien fondée pour les raisons que j'ai exposées dans l'arrêt *Sherman & Ulster Ltd. c. Le commissaire des brevets*¹ et je n'ai pas l'intention de les répéter ici. Il suffit de dire que, par suite de la modification apportée à la Règle 603 de cette cour et entrée en vigueur le 6 mars 1973², on doit introduire une procédure visant un jugement déclaratoire en vertu de la Règle 400 et non par voie de demande en vertu de la Règle 319. En raison de cette décision que j'ai rendue à l'audience, la procédure s'est poursuivie seulement en ce qui concerne le bref de *certiorari*.

Le requérant purgeait une peine de deux ans d'emprisonnement à compter du 26 octobre 1972 lorsque, le 26 mars 1974, il a été mis en liberté sous surveillance obligatoire en vertu de l'article 15(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*³. Le 23 septembre 1974, sa libération sous surveillance obligatoire a été suspendue; en conséquence le 4 octobre, un nouveau mandat d'incarcération a été émis par un magistrat qui le même jour, sur déclaration sommaire de culpabilité, a condamné le requérant à deux peines simultanées de trois mois d'emprisonnement, l'ayant reconnu coupable d'infractions prévues aux articles 233 et 295 du *Code criminel*⁴, à savoir le délit de fuite et l'emprunt non autorisé de véhicule. Le 13 janvier 1975, le requérant a été amené devant un magistrat qui l'a informé de la révocation de sa surveillance obligatoire par la Commission nationale des libérations conditionnelles le 17 décembre 1974.

En ce qui concerne les procédures devant la Commission qui ont conduit à la révocation de la surveillance obligatoire du requérant, celui-ci n'avait pas

¹ (1974) 14 C.P.R. (2nd) 177 at 179.

² SOR/73-128.

³ R.S.C. 1970, c. P-2.

⁴ R.S.C. 1970, c. C-34.

¹ (1974) 14 C.P.R. (2^e) 177, à la page 179.

² DORS/73-128.

³ S.R.C. 1970, c. P-2.

⁴ S.R.C. 1970, c. C-34.

- (a) given prior written notice of the hearing;
- (b) given an opportunity to be present at the hearing;
- (c) given the opportunity to be represented by counsel;
- (d) given the opportunity to examine the evidence upon which the Board acted in reaching its decision;
- (e) given the opportunity to submit evidence for the Board's consideration;
- (f) given the opportunity to make representations on his own behalf.

The applicable provisions of the *Parole Act* are:

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

15. (2) Paragraph 10(1)(e), section 11, section 13 and sections 16 to 21 apply to an inmate who is subject to mandatory supervision as though he were a paroled inmate on parole and as though the terms and conditions of his mandatory supervision were terms and conditions of his parole.

16. (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.

The Supreme Court of Canada, in *Ex p. McCaud*⁵ upheld a denial of *habeas corpus* exclusively on the ground that a revocation of parole was a decision within the administrative discretion of the Parole Board and was not, in any way, a judicial determination. That Court, in *Howarth v. National Parole Board*⁶, recently reaffirmed *McCaud* in holding that such a decision was not amenable to an appeal under section 28 of the *Federal Court Act*⁷. *Ex p. McCaud* is also direct authority against the applicant's submission that, in proceeding as it did, the Parole Board violated any right accruing to the applicant under the *Canadian Bill of Rights* and, in particular, section 2(e) thereof.

⁵ (1965) 1 C.C.C. 168.

⁶ (1975) 18 C.C.C. (2nd) 385.

⁷ R.S.C. 1970, (2nd Supp.) c. 10.

- a) été préalablement avisé par écrit de l'audition;
- b) eu la possibilité de se présenter à l'audition;
- c) eu la possibilité de se faire représenter par un avocat;
- d) eu la possibilité d'examiner les preuves sur lesquelles la Commission s'est fondée pour parvenir à sa décision;
- e) eu la possibilité de soumettre des preuves à la Commission;
- f) eu la possibilité de présenter des observations pour son propre compte.

b Voici les dispositions applicables de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*:

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

15. (2) L'alinéa 10(1)e), l'article 11, l'article 13 et les articles 16 à 21 s'appliquent à un détenu qui est assujéti à la surveillance obligatoire comme s'il était un détenu à liberté conditionnelle en libération conditionnelle et comme si les modalités de sa surveillance obligatoire étaient des modalités de sa libération conditionnelle.

16. (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.

f La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Ex p. McCaud*⁵ a confirmé un refus d'*habeas corpus* pour l'unique raison que la révocation de la libération conditionnelle constituait une décision administrative relevant du pouvoir discrétionnaire de la Commission des libérations conditionnelles et n'était en aucune façon une décision judiciaire. Cette cour-ci, dans l'arrêt *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*⁶, a confirmé récemment l'arrêt *McCaud* en statuant qu'une telle décision n'était pas susceptible d'appel en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*⁷. L'arrêt *Ex p. McCaud* constitue aussi la réfutation directe de la thèse du requérant selon laquelle la Commission des libérations conditionnelles, en procédant comme elle l'a fait, a violé les droits que lui confère la *Déclaration canadienne des droits* et, en particulier son article 2e) que voici:

⁵ (1965) 1 C.C.C. 168.

⁶ (1975) 18 C.C.C. (2^e) 385.

⁷ S.R.C. 1970, (2^e supp.) c. 10.

... no law of Canada shall be construed or applied so as to

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

While the applicant's catalogue of complaints is more detailed than found to exist in *Ex p. McCaud*, the import is identical. The applicant has been utterly denied the opportunity to influence in any way a decision of the National Parole Board that has prescribed his personal liberty. Considering the *Howarth* decision as a whole, it seems that the clear inference to be drawn from the rejection by the Court of the position taken in the dissenting judgment is that the liberty of a paroled inmate is a privilege extended to him by our society through the administrative mechanisms of the National Parole Board and not a right to be enjoyed by him as a member of our society. Hence, his deprivation of that liberty through the same mechanisms is not impeded by any of the safeguards that stand between the individual and the collective will of society to interfere with his rights.

The only basis upon which this application can succeed is if I were to find that the Parole Board had exceeded its jurisdiction in proceeding as it did. I cannot make that finding. The application is dismissed. There will be no order as to costs.

... aucune loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

La liste des griefs du requérant est plus détaillée que celle de l'affaire *Ex p. McCaud*, mais leur portée est la même. On a nettement refusé au requérant la possibilité d'influer de quelque façon sur la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui lui a enlevé la liberté. En examinant l'arrêt *Howarth* dans son ensemble, il semble que l'on doive déduire du rejet par la Cour de la position soutenue dans l'opinion dissidente que la liberté du détenu à liberté conditionnelle est une faveur que la société lui accorde par l'intermédiaire des rouages administratifs de la Commission nationale des libérations conditionnelles et non un droit qui lui appartient en tant que membre de la société. Il s'ensuit que les garanties dont bénéficie l'individu face à la volonté collective de la société d'empiéter sur ses droits ne font pas obstacle à la privation de liberté par l'intermédiaire des mêmes rouages.

Le requérant ne pourrait avoir gain de cause que si j'avais conclu que la Commission des libérations conditionnelles avait excédé ses pouvoirs en agissant comme elle l'a fait. Je ne peux pas parvenir à cette conclusion. La demande est rejetée. Il n'y aura pas d'ordonnance concernant les dépens.