

T-3154-75

T-3154-75

André Desjardins (Plaintiff)

v.

Claude Bouchard, Jean Paul Gilbert, The National Parole Board and The Attorney General of Canada (Defendants)

Trial Division, Walsh J.—Montreal, May 26; Ottawa, July 22, 1976.

Jurisdiction—Imprisonment—Plaintiff seeking declaration that defendants lack jurisdiction to summon him for hearing, and to recommend to Solicitor General that revocation of his pardon, procedure leading to revocation and Order in Council revoking pardon are null and void—Whether Court can set aside Order in Council—Whether failure to comply with audi alteram partem rule and rules of natural justice—Criminal Records Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.) c. 12, ss. 4(4),(5), 7—Federal Court Act, ss. 2, 18, 28(6)—Act to Amend the Act on Labour Relations in the Construction Industry (Que.) Bill 30, 1975, s. 2(g).

As a result of information it had received, and in conformity with a request from the Solicitor General of Canada, the National Parole Board undertook an inquiry relative to plaintiff's conduct to determine whether his pardon should be revoked. The Minister of Justice of Quebec requested the Solicitor General to do so under section 7 of the *Criminal Records Act*, mentioning the report of the Cliche Commission of Inquiry into Union Freedom in the Construction Industry. In a letter from the National Parole Board, plaintiff was instructed to appear before two members of this Commission in connection with the recommendation which the Commission was proposing to make. He appeared, objected to the jurisdiction of the Commission or the Board, and pleaded doubt as to impartiality, as the Commission had already decided to make the recommendation. The Commission refused plaintiff's requests to disclose the nature of the complaints and proof of bad conduct, affirming that its recommendation was made under section 7(b)(i) of the Act, and that it was incumbent on plaintiff to show why the pardon should not be revoked. Plaintiff refused to justify himself so long as the grounds were unknown, and the hearing was adjourned to permit him to make written representations. He was again summoned, again denied his requests for the complaints and proof against him, and again, he refused to make representations. The Commissioners then recommended revocation of pardon, and the pardon was revoked under section 7. Plaintiff sought a declaration that the Commissioners and Board lacked jurisdiction to summon him or to recommend revocation, that the procedure leading to the revocation was a nullity, and that the Order in Council revoking was null, void and of no effect.

Held, the action is dismissed. No right of review is available under section 28 of the *Federal Court Act* even if the decision to revoke was one which should have been judicially or quasi-

André Desjardins (Demandeur)

c.

a Claude Bouchard, Jean-Paul Gilbert, La Commission nationale des libérations conditionnelles et Le procureur général du Canada (Défendeurs)Division de première instance, le juge Walsh—
b Montréal, le 26 mai; Ottawa, le 22 juillet 1976.

Compétence—Emprisonnement—Le demandeur cherche à obtenir un jugement déclaratoire portant que les défendeurs n'ont pas compétence pour le convoquer à une audition ni pour recommander au Solliciteur général la révocation de son pardon et déclarant nul la procédure menant à la révocation et le décret de révocation—La Cour peut-elle annuler le décret?—Y a-t-il eu inobservation de la règle audi alteram partem et des règles de la justice naturelle?—Loi sur le casier judiciaire, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.) c. 12, art. 4(4),(5) et 7—Loi sur la Cour fédérale, art. 2, 18 et 28(6)—Loi modifiant la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction (Québec), Bill 30, 1975, art. 2g).

A la suite de certains renseignements portés à sa connaissance et à la demande du Solliciteur général du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles a effectué une enquête sur la conduite du demandeur afin de déterminer s'il y avait lieu de révoquer son pardon. Le ministre de la Justice du Québec a demandé au Solliciteur général de révoquer ce pardon en vertu de l'article 7 de la *Loi sur le casier judiciaire*, en faisant mention du rapport de la Commission d'enquête Cliche sur la liberté syndicale dans l'industrie de la construction. Dans une lettre de la Commission nationale des libérations conditionnelles, on priait le demandeur de se présenter devant deux membres de cette Commission à propos de la recommandation que celle-ci se proposait de faire. Il s'est présenté, s'est opposé à la compétence de la Commission et a exprimé ses doutes quant à son impartialité puisque la Commission avait déjà décidé de faire cette recommandation. Cette dernière a refusé de donner au demandeur des précisions sur la nature des plaintes et sur les preuves de mauvaise conduite, affirmant que sa recommandation avait été faite en vertu de l'article 7(b)(i) de la Loi et qu'il incombait au demandeur de démontrer pourquoi son pardon ne devrait pas être révoqué. Le demandeur a refusé de se justifier sans connaître les motifs de la révocation et l'audience a été ajournée afin de lui permettre de produire des observations écrites. Il a été convoqué de nouveau et a essuyé un autre refus quant aux plaintes et aux preuves retenues contre lui. De nouveau, il a refusé de faire des observations. Les commissaires ont alors recommandé la révocation du pardon et celui-ci fut révoqué en vertu de l'article 7. Le demandeur sollicite un jugement déclaratoire portant que les commissaires et la Commission n'avaient pas compétence pour le convoquer ni pour recommander la révocation, que la procédure menant à la révocation était nulle et que le décret de révocation était nul et sans effet.

Arrêt: l'action est rejetée. A cause de l'article 28(6) on ne peut réclamer un examen judiciaire en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* même s'il fallait soumettre à un

judicially made, due to section 28(6). If it had been intended to exclude such relief against the Governor in Council, a similar restriction should have been included in section 18, rather than relying on the definition in section 2 to exclude such relief. If no such relief was available against an order in council by application of the definition of "federal board etc..." in section 2, then it was superfluous to specifically exclude the remedy by way of review by the inclusion of subsection (6) of section 28. The Court cannot and should not review the evidence with the view of determining whether there was "reasonable proof" before the Governor in Council to justify the Order in Council, but must merely consider whether the proper procedure was followed in conformity with the statute. Section 7 of the *Criminal Records Act* gives no indication of the procedure, but gives wide discretion to the Governor in Council. The evidence need only be established to his satisfaction, and the phrase "no longer of good conduct" can be broadly interpreted. Information could presumably have been obtained by the Governor in Council in order to so conclude from one or more sources—the report of the Cliche Commission alone might well have sufficed. Since the matter had already been referred to the Parole Board for investigation, the Board followed revocation procedure. The decision to refer the matter to the Board in the absence of any express provision in the Act as to the investigation, was without fault. An order of the Board revoking parole is, it has been held, entirely within the Board's discretion as an administrative matter, not subject to judicial review. Here, the Board's decision was not a final determination, but it can be argued that its recommendation would undoubtedly be accepted by the Governor in Council, and it is perhaps sophistry to suggest that since the Board was merely investigating, and not deciding, it was not obliged to act judicially or quasi-judicially.

The decision was not one which should have been arrived at without complying with rules of natural justice, including the right to be heard. As to the alleged bias, while it might have been preferable had the letter from the Board merely indicated that the Commission was considering whether to recommend the revocation, and invited plaintiff to make representations, rather than indicating that it was proposing to make such a recommendation, thereby shifting the burden onto plaintiff, this was not sufficient to prevent completion of the inquiry and making of the report, especially as it was only a recommendation, not a final decision.

Finally, it is not denied that plaintiff was twice given every opportunity to be heard; while normally, in order to make adequate representations, a party must know what the charges against him are, this need not be the case if he is already fully aware of what he is accused of. He was, here, aware of all the evidence before the Cliche Commission relating to his conduct, and of its gravity. There is no reason to assume that any further evidence other than what could be found in the Commission's report was had or required. Plaintiff was given full opportunity to be heard, and has only himself to blame for his silence.

processus judiciaire ou quasi judiciaire la décision de révoquer. Si le législateur avait entendu que le gouverneur en conseil ne puisse faire l'objet d'un jugement déclaratoire, il aurait ajouté à l'article 18 une disposition restrictive semblable plutôt que de s'en tenir à la définition exposée à l'article 2 pour exclure ce redressement. Si l'on ne pouvait obtenir un tel redressement contre un décret du conseil par l'application de la définition d'«office fédéral, etc...» à l'article 2, il serait alors superflu d'exclure spécifiquement l'examen judiciaire au paragraphe (6) de l'article 28. La Cour ne peut ni ne doit examiner la preuve dans le but de déterminer si le gouverneur en conseil disposait d'une «preuve suffisante» pour justifier le décret du conseil, mais elle doit simplement juger si l'on a procédé de façon appropriée, conformément à la Loi. L'article 7 de la *Loi sur le casier judiciaire* n'indique pas la procédure à suivre mais confère au gouverneur en conseil un pouvoir discrétionnaire étendu. Il suffit que la preuve le convainque et les mots «a cessé de se bien conduire» peuvent s'interpréter de façon large. Le gouverneur en conseil pouvait probablement obtenir d'une ou plusieurs sources les informations nécessaires lui permettant de conclure en ce sens—le rapport de la Commission Cliche pouvait à lui seul suffire. Puisque la question avait déjà été soumise à la Commission des libérations conditionnelles aux fins d'enquête, cette dernière a observé les formalités appropriées en cas de révocation. La décision de renvoyer la question à la Commission, en l'absence de toute disposition expresse dans la Loi quant à l'enquête ne comporte rien de répréhensible. Il a été jugé qu'une ordonnance de cette commission révoquant une libération conditionnelle relève entièrement de son pouvoir discrétionnaire en tant que question de nature administrative, non susceptible d'examen judiciaire. En l'espèce, la décision de la Commission n'était pas définitive, mais on peut prétendre que le gouverneur en conseil adopterait sûrement sa recommandation et peut-être serait-ce un sophisme d'avancer que, puisque la Commission ne faisait qu'enquêter et ne prenait aucune décision, elle n'était pas tenue d'agir de façon judiciaire ou quasi judiciaire.

Pour rendre cette décision, il fallait se conformer aux principes de la justice naturelle, y compris le droit de se faire entendre. Quant à la partialité alléguée, sans doute eût-il mieux valu que la lettre de la Commission des libérations conditionnelles indique simplement que la Commission étudiait la possibilité de recommander la révocation, tout en invitant le demandeur à présenter ses observations, plutôt que d'indiquer son intention de faire une telle recommandation, obligeant ainsi le demandeur à justifier ses objections; néanmoins, cela ne suffisait pas à l'empêcher de terminer son enquête et de faire son rapport, d'autant plus qu'il s'agissait seulement d'une recommandation et non d'une décision définitive.

Enfin, on ne conteste pas que le demandeur a eu, à deux reprises, toute possibilité de se faire entendre; bien que normalement une partie doit connaître les accusations portées contre elle afin de présenter des observations appropriées, ce n'est pas essentiel si elle est déjà au courant de ce dont on l'accuse. En l'espèce, il connaissait les témoignages relatifs à sa conduite présentés devant la Commission Cliche et leur gravité. Il n'y a aucune raison de supposer que la Commission des libérations conditionnelles possédait des preuves autres que celles contenues dans le rapport de la Commission Cliche, ou en avaient besoin. Le demandeur ne peut s'en prendre qu'à lui-même s'il a refusé de présenter des observations quand il en avait la possibilité.

"B" v. *Commission of Inquiry* [1975] F.C. 602; *Landreville v. The Queen* [1973] F.C. 1223; *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company* [1922] 1 A.C. 202; *Howarth v. National Parole Board* [1976] 1 S.C.R. 453; *The King v. Legislative Committee of the Church Assembly* [1928] 1 K.B. 411; *Confederation Broadcasting Limited v. Canadian Radio-Television Commission* [1971] S.C.R. 906; *Lazarov v. Secretary of State* [1973] F.C. 927 and *Komo Construction Inc. v. Quebec Labour Relations Board* [1968] S.C.R. 172, applied. *Gruen Watch Company of Canada Limited v. Attorney General of Canada* [1950] O.R. 429 and *Border Cities Press Club v. Attorney General for Ontario* [1955] O.R. 14, agreed with. *Barnard v. National Dock Labour Board* [1953] 2 Q.B. 18; *Ex parte Sullivan* (1941) 75 C.C.C. 70; *Ex parte McCaud* [1965] 1 C.C.C. 168; *Calgary Power Limited v. Copithorne* [1959] S.C.R. 24; *Nakkuda Ali v. Jayaratne* [1951] A.C. 66; *Guay v. Lafleur* [1965] S.C.R. 12; *Saulnier v. Quebec Police Commission* [1976] 1 S.C.R. 572; *Kanda v. Government of Malaya* [1962] A.C. 322 and *Teasdale v. Liquor Permit Control Commission* [1974] S.C. 319, discussed. *Cathcart v. Public Service Commission* [1975] F.C. 407, distinguished.

ACTION.

COUNSEL:

M. Proulx and *M. Robert* for plaintiff.
G. Côté for defendants.

SOLICITORS:

Proulx & Levesque, Montreal, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: At the opening of the hearing an amendment was granted by consent so as to substitute the Attorney General of Canada as a defendant in place of Her Majesty The Queen. This is a declaratory action by plaintiff seeking a declaration that Commissioners Claude Bouchard and Jean Paul Gilbert and The National Parole Board had no jurisdiction to summon the plaintiff for holding an inquiry nor to make a recommendation to the Solicitor General of Canada as to the revocation of the pardon granted to him on May 8th, 1973, pursuant to the provisions of the *Criminal*

Arrêts appliqués: «B» c. *La Commission d'enquête* [1975] C.F. 602; *Landreville c. La Reine* [1973] C.F. 1223; *Wilson c. Esquimalt and Nanaimo Railway Company* [1922] 1 A.C. 202; *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles* [1976] 1 R.C.S. 453; *Le Roi c. Legislative Committee of the Church Assembly* [1928] 1 K.B. 411; *Confederation Broadcasting Limited c. Le Conseil de la radio-télévision canadienne* [1971] R.C.S. 906; *Lazarov c. Le Secrétaire d'État* [1973] C.F. 927 et *Kômo Construction Inc. c. Commission des Relations de Travail du Québec* [1968] R.C.S. 172. Arrêts approuvés: *Gruen Watch Company of Canada Limited c. Le procureur général du Canada* [1950] O.R. 429 et *Border Cities Press Club c. Le procureur général de l'Ontario* [1955] O.R. 14. Arrêts analysés: *Barnard c. National Dock Labour Board* [1953] 2 Q.B. 18; *Ex parte Sullivan* (1941) 75 C.C.C. 70; *Ex parte McCaud* [1965] 1 C.C.C. 168; *Calgary Power Limited c. Copithorne* [1959] R.C.S. 24; *Nakkuda Ali c. Jayaratne* [1951] A.C. 66; *Guay c. Lafleur* [1965] R.C.S. 12; *Saulnier c. La Commission de police du Québec* [1976] 1 R.C.S. 572; *Kanda c. Government of Malaya* [1962] A.C. 322 et *Teasdale c. La Commission de contrôle des permis d'alcool* [1974] C.S. 319. Distinction faite avec l'arrêt: *Cathcart c. La Commission de la Fonction publique* [1975] C.F. 407.

ACTION.

AVOCATS:

M. Proulx et *M. Robert* pour le demandeur.
G. Côté pour les défendeurs.

PROCUREURS:

Proulx & Levesque, Montréal, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

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

LE JUGE WALSH: Au début de l'audience, l'intitulé a été modifié sur consentement pour substituer à la Reine le procureur général du Canada à titre de défendeur. Le demandeur cherche à obtenir un jugement déclaratoire portant que les commissaires Claude Bouchard et Jean Paul Gilbert ainsi que la Commission nationale des libérations conditionnelles n'avaient pas compétence pour le convoquer aux fins d'effectuer une enquête ni de faire une recommandation au Solliciteur général du Canada relativement à la révocation du pardon qui lui avait été accordé le 8 mai 1973, conformé-

*Records Act*¹ and to declare as a nullity all the actions, inquiry, hearing, decision, procedure and recommendation of the said Commissioners and National Parole Board as to the revocation of the pardon and further to declare null and of no effect the Order in Council made by the Governor in Council on October 9th, 1975, revoking the said pardon by Order in Council P.C. 1973-1078.

There is very little disagreement as to the facts and the case was submitted solely on the basis of an agreed statement of facts and various exhibits which were produced by consent, no witnesses being called. The agreed statement of facts sets out that on May 8th, 1973, plaintiff was pardoned by Order in Council issued pursuant to the aforementioned *Criminal Records Act*, but that subsequently as a result of information which had come to its attention and in conformity with a request from the Solicitor General of Canada the National Parole Board in the autumn of 1974 undertook an inquiry concerning plaintiff's conduct with a view of determining whether it would be appropriate to recommend that the said pardon be revoked. Subsequently by letter dated May 8th, 1975, the Minister of Justice for the Province of Quebec requested the Solicitor General of Canada to revoke the said pardon in accordance with the provisions of section 7 of the said statute, mentioning the Report of the Quebec Commission of Inquiry into Union Freedom in the Construction Industry. It is admitted that this was an inquiry created by the Quebec Government and presided over by Judge Robert Cliche, who had submitted its Report to the Government of Quebec on May 2, 1975, one of the recommendations of the said Commission's Report being to the effect that the law should be amended so as to exclude from union office any person found guilty of certain crimes.

By letter dated May 21, 1975, signed by Pierre L. Dupuis of the Pardon and Judicial Records Section of the Parole Board, plaintiff was asked to appear before two members of the Commission, namely, Messrs. Claude Bouchard and Jean Paul Gilbert, to make whatever representations he

¹ R.S.C. 1970, (1st Supp.), c. 12.

ment aux dispositions de la *Loi sur le casier judiciaire*¹; le demandeur réclame également un jugement déclarant nuls tous les actes, enquêtes, audiences, décisions, procédures et recommandations desdits commissaires et de la Commission nationale des libérations conditionnelles portant sur la révocation du pardon du demandeur et ce dernier réclame en outre que soit déclaré nul et sans effet le décret du gouverneur en conseil le 9 octobre 1975, révoquant ledit pardon par le décret du conseil C.P. 1973-1078.

Les faits sont peu contestés et l'affaire a été soumise seulement sur un exposé conjoint des faits et sur diverses pièces produites sur consentement, aucun témoin n'étant cité. Selon l'exposé conjoint des faits, le 8 mai 1973 le demandeur a reçu son pardon par décret du conseil conformément à la *Loi sur le casier judiciaire* susmentionnée mais subséquemment, à l'automne 1974, à la suite de certains renseignements portés à sa connaissance et à la demande du Solliciteur général du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles a effectué une enquête sur la conduite du demandeur afin de déterminer s'il serait opportun de recommander la révocation de son pardon. Plus tard, dans une lettre portant la date du 8 mai 1975, le ministre de la Justice de la province de Québec a demandé au Solliciteur général du Canada de révoquer ledit pardon conformément aux dispositions de l'article 7 de ladite loi; la lettre faisait mention du rapport de la Commission d'enquête du Québec sur la liberté syndicale dans l'industrie de la construction. Les parties reconnaissent qu'il s'agissait d'une enquête instituée par le gouvernement de la province de Québec et présidée par le juge Robert Cliche, qui avait soumis son rapport au gouvernement de la province de Québec le 2 mai 1975; l'une des recommandations de ladite Commission portait qu'il fallait modifier la Loi de façon à interdire à toute personne reconnue coupable de certains crimes d'accéder à des fonctions syndicales.

Dans une lettre du 21 mai 1975 signée par Pierre L. Dupuis de la Division de la clémence et du casier judiciaire de la Commission des libérations conditionnelles, on priait le demandeur de se présenter devant deux membres de la Commission, à savoir Claude Bouchard et Jean Paul Gilbert,

¹ S.R.C. 1970, (1^{er} Supp.), c. 12.

might deem desirable in connection with the recommendation which the Commission was proposing to make to the Solicitor General to revoke his pardon. He appeared on June 2, 1975, before them with his attorney who immediately raised the question of the absence of jurisdiction of the Commissioners or of the National Parole Board in connection with the revocation of the pardon since the Act is silent with respect to giving any jurisdiction to the Commission or to the Commissioners as to such revocation, and that therefore they had no authority to summon him to an inquiry or to make a recommendation to the Solicitor General of Canada. In reply to this objection the Commissioners stated that the Act gave them jurisdiction with respect to revocation of pardons analogous to that given to them in connection with the granting of a pardon. At this time no mention was made of the fact that they had been authorized to hold an inquiry by the Governor in Council or by any other person.

Under reserve of this first objection as to jurisdiction plaintiff's counsel also pleaded that there were grounds for doubting the impartiality of the Commissioners as the Commission had already decided to recommend to the Solicitor General of Canada the revocation of the pardon before summoning or hearing the plaintiff. The Commissioners also rejected this objection and invited plaintiff to make whatever representations he wished.

Before making representations plaintiff's counsel asked the Commissioners to indicate the nature of the complaints and proof of bad conduct which they had against plaintiff in order that he could make pertinent representations to refute them, but they refused categorically to disclose these complaints or proof, affirming that their recommendation was made by virtue of the provisions of subparagraph (i) of paragraph (b) of section 7 of the *Criminal Records Act* and that it was incumbent on plaintiff to show why the pardon should not be revoked. Plaintiff refused to justify himself so long as the grounds for the revocation were not made known to him and the hearing was then adjourned to permit his counsel to submit written authorities which he did in due course. Plaintiff was then summoned again for August 15th, 1975, at which time his counsel reiterated his demand for the

pour leur faire les observations qu'il jugerait opportunes relativement à la recommandation que la Commission se proposait de faire au Solliciteur général demandant la révocation de son pardon. Il s'est présenté devant eux le 2 juin 1975 accompagné de son avocat, qui a immédiatement soulevé la question du manque de compétence des commissaires ou de la Commission nationale des libérations conditionnelles pour révoquer le pardon puisque la Loi ne mentionne pas que la Commission ni les commissaires ont ce droit de révocation et que par conséquent, ils n'avaient pas le droit de le convoquer à une enquête ni de faire une recommandation au Solliciteur général du Canada. En réponse à cette objection, les commissaires ont déclaré que la Loi leur accordait en matière de révocation des pardons une compétence analogue à celle qu'elle leur accorde relativement à l'octroi d'un pardon. A cette époque, on n'a pas mentionné que le gouverneur en conseil ni aucune autre personne les avait autorisés à tenir une enquête.

Sous réserve de cette première objection relative à la compétence, l'avocat du demandeur a également allégué qu'on pouvait douter de l'impartialité des commissaires puisque la Commission avait déjà décidé de recommander au Solliciteur général du Canada la révocation du pardon avant de convoquer ou d'entendre le demandeur. Les commissaires ont aussi rejeté cette objection et ont prié le demandeur de faire toutes les observations qu'il jugeait pertinentes.

Avant de s'exécuter, l'avocat du demandeur a demandé aux commissaires de préciser la nature des plaintes et des preuves de mauvaise conduite qu'ils avaient contre son client afin de lui permettre de les réfuter. Il a essuyé un refus catégorique de la part des commissaires, ces derniers affirmant que leur recommandation avait été faite en vertu des dispositions du sous-alinéa (i) de l'alinéa b) de l'article 7 de la *Loi sur le casier judiciaire* et qu'il incombait au demandeur de démontrer pourquoi son pardon ne devrait pas être révoqué. Le demandeur a refusé de se justifier tant qu'on ne lui aurait pas révélé les motifs de la révocation projetée et l'audience a alors été ajournée afin de permettre à son avocat de produire des autorités par écrit, ce qu'il a fait en temps et lieu. Le demandeur a alors été convoqué de nouveau le 15 août 1975, et à ce moment son avocat a exigé de nouveau que soient

complaints and proof against him and the Commissioners again refused whereupon plaintiff again refused to make representations for the same reasons. The Commissioners then indicated to plaintiff that they would transmit their recommendation to the Solicitor General of Canada within a period of four to six weeks. In due course they did so recommending the revocation of the pardon. The Solicitor General in turn then made this recommendation to the Governor in Council and by Order in Council dated October 9th, 1975, the pardon was revoked on the grounds that plaintiff had ceased to be of good conduct, the whole pursuant to section 7 of the Act.

Section 7 to which reference has been made reads as follows:

7. A pardon may be revoked by the Governor in Council

(a) if the person to whom it is granted is subsequently convicted of a further offence under an Act of the Parliament of Canada or a regulation made thereunder; or

(b) upon evidence establishing to the satisfaction of the Governor in Council

(i) that the person to whom it was granted is no longer of good conduct, or

(ii) that such person knowingly made a false or deceptive statement in relation to his application for the pardon, or knowingly concealed some material particular in relation to such application.

It is common ground that plaintiff was not subsequent to his pardon convicted of a further offence and in fact a further admission was made under reserve of defendants' objection to the relevancy of same that he had been charged with conspiracy under section 423 of the *Criminal Code* and was acquitted on October 31st, 1974, and that another charge under section 305 of extortion by threats or violence also led to an acquittal in November 1975, that is to say after the revocation of the parole. It is not contended that plaintiff had made any false or deceptive statement in relation to his application for the pardon which incidentally related to offences in 1951, 1954 and 1959 respectively, so that the revocation had to be based solely on subparagraph (i) of paragraph (b) of section 7 that upon evidence it was established to the satisfaction of the Governor in Council he was no longer of good conduct. A revocation on the grounds that the pardoned person is no longer of good conduct evidently constitutes wider grounds

précisées les plaintes et les preuves contre son client, essayant un autre refus de la part des commissaires; de son côté, le demandeur a refusé de faire des observations pour les raisons précitées.

a Les commissaires ont alors laissé entendre au demandeur qu'ils transmettraient leur recommandation au Solliciteur général du Canada dans un délai de quatre à six semaines. Ce qu'ils firent en temps utile, recommandant la révocation du pardon. De son côté, le Solliciteur général fit la même recommandation au gouverneur en conseil et par décret du 9 octobre 1975, le pardon fut révoqué aux motifs que le demandeur avait cessé de se bien conduire, le tout conformément à l'article 7 de la Loi.

L'article 7 que l'on vient de mentionner dit notamment:

7. Un pardon peut être révoqué par le gouverneur en conseil

a) si la personne à laquelle il est accordé est par la suite déclarée coupable d'une nouvelle infraction en vertu d'une loi du Parlement du Canada ou d'un règlement qui en découle; ou

b) sur preuve établissant, à la satisfaction du gouverneur en conseil,

(i) que la personne à laquelle il a été accordé a cessé de se bien conduire, ou

(ii) que cette personne a sciemment fait une déclaration inexacte ou trompeuse relativement à sa demande de pardon, ou a sciemment dissimulé un détail important relativement à cette demande.

Les parties reconnaissent qu'après l'octroi de son pardon, le demandeur n'a pas fait l'objet d'une autre condamnation. On a admis également, sous réserve des objections des défendeurs à ce sujet, que le demandeur avait été accusé de complot en vertu de l'article 423 du *Code criminel*, qu'il avait été acquitté le 31 octobre 1974 et qu'une accusation d'extorsion par menaces ou violences portée conformément à l'article 305 avait abouti aussi à un acquittement en novembre 1975, c'est-à-dire après la révocation de sa libération conditionnelle. On n'allègue pas que le demandeur ait fait une déclaration inexacte ou trompeuse au sujet de sa demande de pardon, laquelle se reportait à des infractions commises en 1951, 1954 et 1959 respectivement, de sorte que la révocation devait uniquement se fonder sur le sous-alinéa (i) de l'alinéa b) de l'article 7, à savoir qu'il avait été prouvé, à la satisfaction du gouverneur en conseil, que le demandeur avait cessé de se bien conduire. La révocation du pardon prononcée pour ce motif est

than a revocation for conviction of a further offence, so that even though plaintiff was not convicted of the offences with which he was charged arising out of the incidents referred to in the Cliche Report, this would not prevent the Governor in Council from reaching a conclusion that he was no longer of good conduct, assuming that the proper procedure was followed and that he had information justifying such a finding. In fact in his report to the Governor in Council the Solicitor General states

[TRANSLATION] Following the granting of the pardon certain confidential information received led the Commission to establish that André Desjardins is no longer of good conduct. It seems that he associates with people closely associated with the mobs and that his relations with these people are of a nature to give ground to believe that these are more than accidental meetings.² Furthermore he is awaiting trial under charges laid by virtue of sections 305 and 423 of the *Criminal Code*.³

In the letter of May 8th, 1975, from the Minister of Justice of Quebec to the Solicitor General of Canada he makes reference to the Cliche Report stating it has been made public and he encloses a copy of it in which he states the case of Desjardins is analyzed. It is evident therefore that the Solicitor General had the recommendations of this Report before him and it can certainly be presumed that the Commissioners who at his request were inquiring into the possible revocation of Desjardins' parole would also have seen this Report before their letter to Desjardins of May 21st, 1975, calling on him to appear and in effect to show cause why they should not recommend the revocation of his pardon. It is important to emphasize, however, that it is admitted that the Commissioners commenced their inquiry into his conduct in the autumn of 1974 long before the Report of the Cliche Commission or the letter from the Quebec Minister of Justice, and while the revocation of the

² This sentence reproduces the same words used by the Parole Board in its recommendation as appears from a letter written on its behalf to plaintiff's attorney on November 26, 1975 advising him of the revocation of the pardon.

³ It is my understanding that the further admission made in Court under reserve of objection as to its relevancy, which was not reduced to writing, would indicate that he had already been acquitted of the conspiracy charge on October 31, 1974 but there may be an error as to this date, which, for the reasons given above is not critical to the decision of this case in any event.

évidemment de nature moins restreinte que celle prononcée pour condamnation pour une autre infraction, de sorte que même si le demandeur n'a pas été reconnu coupable des infractions dont il a été accusé découlant des incidents dont fait mention le rapport Cliche, le gouverneur en conseil pourrait tout de même conclure qu'il a cessé de se bien conduire, pourvu qu'il suive la procédure appropriée et qu'il dispose des informations justifiant sa conclusion. En fait, dans son rapport au gouverneur en conseil, le Solliciteur général déclare:

Cependant, suite à l'octroi du pardon, certains renseignements confidentiels reçus ont permis à la Commission d'établir qu'André Desjardins n'est plus de bonne conduite. Il semble qu'il fraye avec des gens associés de très près à la pègre et que ses relations avec ces personnes sont de nature telle qu'elles incitent à croire qu'il s'agit de rencontres plus qu'accidentelles.² De plus, André Desjardins attend de subir un procès sur des chefs d'accusation en vertu de l'article 305 et 423 du Code criminel.³

Dans sa lettre du 8 mai 1975 au Solliciteur général du Canada, le ministre de la Justice de la province de Québec fait mention du rapport Cliche et en joint une copie, soulignant qu'il a été rendu public et que le cas de Desjardins y est étudié. Il est donc évident que le Solliciteur général avait en main les recommandations du rapport Cliche et on peut assurément présumer que les commissaires, qui étudiaient à sa demande la possibilité de révoquer la libération conditionnelle de Desjardins, avaient aussi pris connaissance de ce rapport avant d'adresser leur lettre au demandeur le 21 mai 1975, lui demandant de comparaître et en fait, de démontrer pourquoi son pardon ne devrait pas être révoqué. Toutefois, il est important de souligner qu'on admet que les commissaires ont commencé à enquêter sur la conduite de Desjardins à l'automne de 1974, longtemps avant que la Commission Cliche ait fait rapport et que le ministre de la Justice de la province de Québec ait adressé sa

² Cette phrase reprend celle dont s'est servie la Commission des libérations conditionnelles dans sa recommandation et que l'on trouve dans une lettre adressée en son nom à l'avocat du demandeur le 26 novembre 1975 pour aviser ce dernier de la révocation de son pardon.

³ Si je ne me trompe, l'aveu supplémentaire fait devant la Cour, sans préjudice du droit d'objecter son manque de pertinence, et qui n'a pas été consigné, semble indiquer qu'il avait déjà été acquitté de l'accusation de complot le 31 octobre 1974, mais cette date peut être erronée, ce qui de toute façon ne saurait influencer sur la décision en l'espèce pour les raisons citées plus haut.

pardon may therefore have been precipitated by this letter it cannot be said to have been instigated by it. The special significance of the revocation of the pardon arises from the fact that by virtue of the provisions of an *Act to Amend the Act on Labour Relations in the Construction Industry* being Bill 30, 1975, sanctioned May 22nd, 1975, the National Assembly of Quebec declared incapable of exercising syndical functions any person found guilty of certain crimes. Section 2(g) second paragraph of the Act reads in part as follows:

Except where the person found guilty is granted a pardon under the Criminal Records Act (Statutes of Canada), the disqualification provided for above shall subsist for five years after the term of imprisonment fixed by the sentence; in the case of a sentence to a fine only or in the case of a suspended sentence, the disqualification shall subsist for five years from the date of the conviction.

Plaintiff contends that the adoption of this law and the nature of the Report of the Cliche Commission influenced the Commissioners of the National Parole Board when they made their recommendation to the Governor in Council and also influenced the latter when he decided to revoke the pardon which had been granted to plaintiff.

The *Criminal Records Act* sets out in section 4 the procedure for dealing with an application for a pardon which is made to the Minister who then refers it to the Board which causes proper inquiries to be made. Subsection (4) however reads as follows:

(4) Upon completion of its inquiries, the Board shall report the result thereof to the Minister with its recommendation as to whether a pardon should be granted but, if the Board proposes to recommend that a pardon should not be granted, it shall, before making such a recommendation, forthwith so notify the applicant and advise him that he is entitled to make any representations to the Board that he believes relevant; and the Board shall consider any oral or written representations made to it by or on behalf of the applicant within a reasonable time after any such notice is given and before making a report under this subsection.

and subsection (5) reads:

(5) Upon receipt of a recommendation from the Board that a pardon should be granted, the Minister shall refer the recommendation to the Governor in Council who may grant the pardon which shall be in the form set out in the schedule.

lettre au Solliciteur général du Canada, et bien que cette lettre ait pu précipiter la révocation du pardon, elle ne saurait l'avoir provoquée. La révocation du pardon revêt une importance particulière du fait qu'en vertu des dispositions d'une *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, qui est le Bill 30, sanctionné le 22 mai 1975, l'Assemblée nationale du Québec déclare inhabile à occuper des fonctions syndicales toute personne trouvée coupable de certains crimes. Le second alinéa de l'article 2g) de la Loi dit notamment:

A moins que la personne trouvée coupable ne bénéficie d'un pardon en vertu de la Loi sur le casier judiciaire (Statuts du Canada), l'inhabilité prévue ci-dessus subsiste cinq ans après le terme d'emprisonnement fixé par la sentence; s'il y a eu condamnation à une amende seulement ou si la sentence a été suspendue, l'inhabilité subsiste durant cinq ans à compter de la condamnation.

Le demandeur prétend que l'adoption de cette loi et la nature du rapport de la Commission Cliche ont influé sur la recommandation des commissaires de la Commission nationale des libérations conditionnelles au gouverneur en conseil de même qu'ils ont influencé ce dernier lorsqu'il a décidé de révoquer le pardon qui avait été accordé au demandeur.

L'article 4 de la *Loi sur le casier judiciaire* expose la procédure à suivre pour la production d'une demande de pardon, qui doit être adressée au Ministre et transmise par lui à la Commission, laquelle fait effectuer l'enquête qui s'impose. Cependant, le paragraphe (4) se lit ainsi:

(4) A la fin de son enquête, la Commission doit faire part de ses résultats au Ministre, ainsi que de sa recommandation sur l'opportunité de l'octroi d'un pardon; toutefois, si la Commission se propose de recommander qu'un pardon ne soit pas octroyé, elle doit, avant de faire cette recommandation, en aviser immédiatement le requérant et l'informer qu'il a le droit de présenter à la Commission toutes observations qu'il estime pertinentes. La Commission doit alors examiner toutes observations orales ou écrites qui lui sont présentées par le requérant ou pour son compte dans un délai raisonnable après qu'un tel avis a été donné et avant qu'un rapport ait été fait en vertu du présent paragraphe.

et le paragraphe (5) dit:

(5) Au reçu d'une recommandation de la Commission préconisant l'octroi du pardon, le Ministre doit transmettre ladite recommandation au gouverneur en conseil qui peut accorder le pardon; celui-ci doit être rédigé selon la formule indiquée à l'annexe.

The Act however makes no similar provision for the procedure for revocation of pardon and it is plaintiff's contention that he should have the same opportunity to make representations and be heard as he would have had in the first instance had the Board proposed to recommend that the pardon should not be granted. However, in the case of the granting of a pardon subsection (5) provides that the Governor in Council "may" grant the pardon but states that the Minister "shall" refer the recommendation to the Governor in Council. Plaintiff contends that for all practical purposes the Governor in Council follows the recommendation of the Parole Board without making any further inquiry or having before him any other evidence than the Parole Board's recommendation. He contends moreover that while the granting of a pardon is a privilege so that pursuant to subsection (4) (*supra*) the Board may make its inquiries without first advising the applicant and it is only when the recommendation is going to be unfavourable that he must be given an opportunity to make representation, the situation is different once a pardon has been granted since it constitutes an acquired right which should not be taken away from the party without clear evidence, with which he has been confronted and given an opportunity to answer, establishing the existence of sufficient grounds to justify a conclusion that he is "no longer of good conduct".

The first question to be considered is whether this Court can set aside the Order in Council revoking plaintiff's pardon by means of the present declaratory proceedings. I cannot agree with plaintiff's contention that the Governor in Council is a "federal board commission or other tribunal . . . having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada" within the meaning of section 2 of the *Federal Court Act*⁴. The relief sought however, is against the named defendants including the Attorney General of Canada who has now been substituted as a defendant for Her Majesty The Queen by virtue of the amendment made at the commencement of the proceedings. This amendment was made in accordance with the

Cependant la Loi ne contient aucune disposition semblable relative à la révocation du pardon et le demandeur prétend qu'il aurait dû avoir la possibilité de présenter des observations et de se faire entendre tout comme il aurait pu le faire dans le premier cas, si la Commission avait eu l'intention de recommander que le pardon ne soit pas accordé. Cependant, lorsqu'il s'agit de l'octroi du pardon, le paragraphe (5) prévoit que le gouverneur en conseil «peut» accorder le pardon mais dit que le Ministre «doit» transmettre la recommandation au gouverneur en conseil. Le demandeur avance qu'à toutes fins pratiques, le gouverneur en conseil suit la recommandation de la Commission des libérations conditionnelles sans faire d'autres enquêtes et sans disposer d'autres éléments de preuve que la recommandation de ladite Commission. Il fait valoir également que tandis que l'octroi d'un pardon est un privilège de sorte que conformément au paragraphe (4) précité, la Commission peut enquêter sans aviser au préalable le demandeur et doit lui accorder la possibilité de présenter des observations seulement lorsqu'elle se propose de faire une recommandation défavorable, la situation est différente après l'octroi du pardon. En effet, nous sommes alors en présence d'un droit acquis dont on ne peut priver le bénéficiaire sans preuve évidente qui est portée à sa connaissance et qu'il a la possibilité de réfuter, établissant l'existence de motifs suffisants pour conclure qu'il «a cessé de se bien conduire».

Cette cour doit d'abord déterminer si elle peut annuler le décret du conseil révoquant le pardon du demandeur au moyen des présentes procédures déclaratoires. Je ne peux souscrire à la prétention du demandeur selon laquelle le gouverneur en conseil est «un office, commission ou autre tribunal fédéral . . . ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada» au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*.⁴ Cependant, le redressement recherché est à l'encontre des défendeurs dont les noms apparaissent dans l'intitulé de la cause, y compris le procureur général du Canada qui a été substitué à Sa Majesté la Reine comme défendeur à la suite d'une modification apportée au début des procédures. Cette modifica-

⁴ R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

⁴ S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10.

findings of my brother Addy J. in the case of "B" v. *The Commission of Inquiry*⁵ where he states at pages 616-617:

Even without statutory authorization, declaratory judgments are granted in respect of persons holding office under the Crown in the right of Canada when exercising a power not authorized by statute.

As authority for this statement he refers to the case of *Gruen Watch Company of Canada Limited v. The Attorney General of Canada*⁶ in which the then Chief Justice McRuer stated at page 445:

The Judicature Act, taken together with the common law jurisdiction of the King's Courts of Justice, vests in me power to make a declaratory order or judgment in a *proper case* involving the rights of the subject with reference to the exercise of power not authorized by statute which is assumed to be exercised by those who hold office under the Crown in the right of the Dominion.

Again at page 450 he stated:

This peculiar right of recourse to the Courts is a valuable safeguard for the subject against any arbitrary attempts to exercise administrative power not authorized by statute, and judges ought not to be reluctant to exercise the discretion vested in them where a declaration of the Court will afford some protection to the subject against the invasion of his rights by unlawful administrative action.

Mr. Justice Addy also refers to the case of *Landreville v. The Queen*⁷ in which Pratte J. stated at page 1230:

From this, I infer that the Court has the jurisdiction to make a declaration which, though devoid of any legal effect, would, from a practical point of view, serve some useful purpose.

On the subject of declaratory judgments reference might also be made to the statement of Lord Denning in the case of *Barnard v. National Dock Labour Board*⁸ at page 41 where he stated:

I know of no limit to the power of the court to grant a declaration except such limit as it may in its discretion impose upon itself; and the court should not, I think, tie its hands in this matter of statutory tribunals. It is axiomatic that when a statutory tribunal sits to administer justice, it must act in accordance with the law. Parliament clearly so intended. If the tribunal does not observe the law, what is to be done? The remedy by certiorari is hedged round by limitations and may not be available. Why then should not the court intervene by declaration and injunction? If it cannot so intervene, it would

tion a été faite conformément aux conclusions de mon collègue le juge Addy dans l'arrêt «B» c. *La Commission d'enquête*⁵ où il déclare aux pages 616-17:

^a Même en l'absence d'autorisation légale, les personnes occupant une fonction relevant de la Couronne du chef du Canada peuvent faire l'objet de jugements déclaratoires, quand elles exercent un pouvoir non autorisé par la loi.

A l'appui de cette assertion, il renvoie à l'arrêt ^b *Gruen Watch Company of Canada Limited c. Le procureur général du Canada*⁶ dans lequel le juge McRuer, alors juge en chef, déclare à la page 445:

[TRADUCTION] The Judicature Act et la compétence en *common law* des King's Courts of Justice m'autorisent, lorsque ^c les droits de citoyen sont en cause, à rendre une ordonnance ou un jugement déclaratoire contre des personnes occupant une fonction relevant de la Couronne du chef du Dominion, quand elles exercent un pouvoir non autorisé par la loi.

^d De nouveau à la page 450 il déclare:

[TRADUCTION] Ce droit particulier de recours aux tribunaux est une précieuse protection dont dispose le citoyen contre l'exercice arbitraire du pouvoir administratif non autorisé par la loi, et les juges ne devraient pas hésiter à exercer le pouvoir ^e discrétionnaire dont ils disposent lorsqu'un jugement déclaratoire offrira une certaine protection au citoyen dont les droits ont été empiétés par des mesures administratives.

Le juge Addy renvoie aussi l'arrêt *Landreville c. La Reine*⁷ dans lequel le juge Pratte déclara à la ^f page 1230:

Je conclus de ce qui précède que la Cour a compétence pour rendre un jugement déclaratoire qui, bien que dénué d'effet juridique, pourrait avoir quelque utilité d'un point de vue pratique.

^g En ce qui concerne les jugements déclaratoires, on peut aussi se reporter à la déclaration de lord Denning à la page 41 de l'arrêt *Barnard c. National Dock Labour Board*⁸:

^h [TRADUCTION] Je ne connais aucune restriction au pouvoir qu'ont les cours de rendre un jugement déclaratoire si ce n'est celle qu'elles peuvent s'imposer, à leur discrétion; et j'estime que les cours ne devraient pas se lier les mains en ce qui concerne les tribunaux créés par une loi. Il est évident que, lorsqu'un tribunal créé par une loi rend la justice, il doit agir ⁱ selon le droit. C'est l'intention claire du Parlement. Si le tribunal n'observe pas le droit, que peut-on faire? Le recours au certiorari est très difficile d'accès et risque d'être inutilisable. Pourquoi la Cour n'interviendrait-elle pas alors au moyen d'un

⁵ [1975] F.C. 602.

⁶ [1950] O.R. 429.

⁷ [1973] F.C. 1223.

⁸ [1953] 2 Q.B. 18.

⁵ [1975] C.F. 602.

⁶ [1950] O.R. 429.

⁷ [1973] C.F. 1223.

⁸ [1953] 2 Q.B. 18.

mean that the tribunal could disregard the law, which is a thing no one can do in this country.

Moreover there is some authority for making a declaratory judgment against an order in council. In the case of *Border Cities Press Club v. The Attorney General for Ontario*⁹ Chief Justice Pickup as he then was stated at page 19:

I agree with the learned judge in *Weekly Court*, for the reasons stated by him, that the power conferred is conditional upon sufficient cause being shown, and that without giving the respondent an opportunity of being heard, or an opportunity to show cause why the letters patent should not have jurisdiction under the statute to make the order complained of. In exercising the power referred to, the Lieutenant-Governor in council is not, in my opinion, exercising a prerogative of the Crown, but a power conferred by statute, and such a statutory power can be validly exercised only by complying with statutory provisions which are, by law, conditions precedent to the exercise of such power.

The last sentence of this quotation is particularly relevant in the present proceeding where the Governor in Council was exercising a power conferred by statute rather than exercising a Crown prerogative.

No right of review is available to the plaintiff under the provisions of section 28 of the *Federal Court Act* even if the decision to revoke the pardon was one which should have been made on a judicial or quasi-judicial basis since subsection (6) of section 28 reads as follows:

28. (6) Notwithstanding subsection (1), no proceeding shall be taken thereunder in respect of a decision or order of the Governor in Council, the Treasury Board, a superior court or the Pension Appeals Board or in respect of a proceeding for a service offence under the *National Defence Act*.

While defendants' counsel argued that it would be incongruous to give the Trial Division the right to grant declaratory relief under the provisions of section 18 of the Act, which decision would be subject to appeal to the Court of Appeal, when by virtue of the provisions of section 28(6) the Court of Appeal cannot review a decision or order of the Governor in Council, it must be pointed out that the two proceedings are quite distinct. Section 28 confers on the Court of Appeal a special type of remedy against decisions or orders other than

jugement déclaratoire et d'une injonction? Si elle ne peut pas intervenir ainsi, cela voudrait dire que le tribunal pourrait ignorer le droit, chose que personne ne peut faire dans ce pays.

De plus, certaines décisions affirment que l'on peut rendre un jugement déclaratoire contre un décret du conseil. Dans l'arrêt *Border Cities Press Club c. Le procureur général de l'Ontario*⁹ le juge en chef Pickup, tel était alors son titre, a déclaré à la page 19:

[TRADUCTION] Je suis d'accord avec le savant juge de la *Weekly Court*, pour les raisons qu'il a énoncées, que le pouvoir conféré existe seulement si la partie intéressée a pu présenter ses observations, et que les lettres patentes ne devraient pas avoir la compétence, en vertu de la loi, de donner l'ordre contesté sans accorder à l'intimé l'occasion de se faire entendre ou celle de justifier son opposition. En exerçant le pouvoir mentionné, le lieutenant-gouverneur en conseil n'exerce pas, selon moi, une prerogative de la Couronne mais un pouvoir conféré par une loi, et un tel pouvoir ne peut être valablement exercé qu'en se conformant aux dispositions législatives qui sont, en droit, des conditions préalables à l'exercice d'un tel pouvoir.

La dernière phrase de cette citation est particulièrement pertinente en l'espèce, puisque le gouverneur en conseil exerçait un pouvoir conféré par une loi plutôt qu'une prerogative de la Couronne.

Le demandeur ne peut réclamer un examen judiciaire en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* même s'il avait fallu soumettre à un processus judiciaire ou quasi judiciaire la décision de révoquer son pardon, car le paragraphe (6) de l'article 28 se lit comme suit:

28. (6) Nonobstant le paragraphe (1), aucune procédure ne doit être instituée sous son régime relativement à une décision ou ordonnance du gouverneur en conseil, du conseil du Trésor, d'une cour supérieure ou de la Commission d'appel des pensions ou relativement à une procédure pour une infraction militaire en vertu de la *Loi sur la défense nationale*.

Bien que l'avocat des défendeurs ait fait valoir qu'il serait illogique d'accorder à la Division de première instance la compétence pour rendre un jugement déclaratoire en vertu des dispositions de l'article 18 de la Loi, cette décision pouvant être soumise à la Cour d'appel, alors que conformément aux dispositions de l'article 28(6), la Cour d'appel ne peut connaître d'une demande d'examen d'une décision ou ordonnance du gouverneur en conseil, il faut souligner que les deux procédures sont parfaitement distinctes. L'article 28 con-

⁹ [1955] O.R. 14.

⁹ [1955] O.R. 14.

those of a purely administrative nature made by federal boards, commissions or other tribunals, if, *inter alia* they fail to observe a principle of natural justice. By subsection (6) this remedy cannot be used against a decision or order of the Governor in Council. Section 18 on the other hand gives the Trial Division exclusive original jurisdiction over various common law remedies which have always existed including the right to grant declaratory relief. If it had been intended to exclude such relief against a decision or order of the Governor in Council, a restriction similar to that found in subsection (6) of section 28 should also have been included in section 18 rather than merely relying on the definition in section 2 to exclude such relief. As plaintiff's counsel contends if no such relief was available against an order in council by application of the definition of federal board, commission or other tribunal in section 2 then it was superfluous to specifically exclude the remedy by way of review by the inclusion of subsection (6) of section 28.

The question of possible relief against an order in council was also dealt with in the Privy Council in the case of *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*¹⁰ in which Duff J. stated at pages 211-12:

... their Lordships consider that the function of the Lieutenant-Governor in Council in deciding upon such questions is judicial in the sense that he must, to adapt the language of Lord Moulton in *Arlidge's Case* [1915] A.C. 120, 150., "preserve a judicial temper" and perform his duties "conscientiously with a proper feeling of responsibility" in view of the fact that a decision in favour of the applicant must result in the transfer to the applicant of property to which, but for the statute and but for the production of the necessary proof, the respondent company (or its successors in title) would have possessed an unassailable right; and it may be assumed for the purposes of this appeal that a grant issued in consequence of a decision arrived at through proceedings wanting in these characteristics would be impeachable by the respondent company (or its successors), as issued without authority or in abuse of the authority which the statute creates.

The order in council was upheld however, the judgment going on to say at page 212:

¹⁰ [1922] 1 A.C. 202.

fère à la Cour d'appel le pouvoir d'accorder un redressement particulier contre les décisions ou les ordonnances autres que celles de nature purement administrative rendues par un office, une commission ou un autre tribunal, si notamment ils n'ont pas observé un principe de justice naturelle. Le paragraphe (6) prévoit que ce redressement ne pourra être accordé à l'encontre d'une décision ou ordonnance du gouverneur en conseil. D'un autre côté, l'article 18 accorde à la Division de première instance compétence exclusive en première instance pour accorder divers redressements de *common law* qui existent depuis toujours, y compris la compétence de rendre un jugement déclaratoire. Si le législateur avait entendu qu'une décision ou ordonnance du gouverneur en conseil ne puisse faire l'objet d'un jugement déclaratoire, il aurait ajouté à l'article 18 une disposition restrictive comme celle contenue au paragraphe (6) de l'article 28 plutôt que de s'en tenir à la définition exposée à l'article 2 pour exclure ce redressement. Comme le soutient l'avocat du demandeur, si on ne pouvait obtenir un tel redressement contre un décret du conseil par l'application de la définition d'office, commission ou autre tribunal à l'article 2, il serait alors superflu d'exclure spécifiquement l'examen judiciaire au paragraphe (6) de l'article 28.

Le Conseil privé, dans l'arrêt *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*¹⁰, a aussi étudié la question du redressement possible contre un décret du conseil. Le juge Duff a déclaré aux pages 211 et 212:

[TRADUCTION] ... leurs Seigneuries estiment que le gouverneur en conseil, lorsqu'il tranche de telles questions, exerce une fonction d'ordre judiciaire en ce qu'il doit, pour reprendre les termes du lord juge Moulton dans l'arrêt *Arlidge's* [1915] A.C. 120 à la page 150 «rester impartial» et s'acquitter de ses devoirs «consciencieusement, pénétré du sentiment de ses responsabilités» en tenant compte du fait qu'une décision favorable au requérant aura pour conséquence de lui transférer des biens sur lesquels, si ce n'était de la loi et de la production de la preuve nécessaire, la compagnie intimée (ou les personnes ayant acquis ces titres) aurait eu des droits inattaquables. Et aux fins du présent appel, on peut admettre que la compagnie intimée (ou ses successeurs) pourrait attaquer un octroi accordé grâce à une décision prise à la suite de procédures dépourvues de ces caractéristiques, comme étant accordé sans autorité ou en abusant de l'autorité que crée la loi.

Cependant, le décret du conseil a été confirmé, le juge disant à la page 212:

¹⁰ [1922] 1 A.C. 202.

Whether or not the proof advanced was "reasonable proof" was a question of fact for the designated tribunal, and the decision by the Lieutenant-Governor in Council in the affirmative could not be questioned in any Court so long, at all events, as it was not demonstrated that there was no "proof" before him which, acting judicially, he could regard as reasonably sufficient.

and again at page 214:

... the Lieutenant-Governor in Council was not bound to govern himself by the rules of procedure regulating proceedings in a Court of justice.

It cannot be suggested that he proceeded without any regard to the rights of the respondents and the procedure followed must be presumed, in the absence of some conclusive reason to the contrary, to have been adopted in exercise of his discretion under the statute as a proper mode of discharging the duty entrusted to him. His decisions taken in the exercise of that discretion are, in their Lordships' opinion, final and not reviewable in legal proceedings.

In the present proceedings therefore the Court cannot and should not review the evidence with the view of determining whether or not there was "reasonable proof" before the Governor in Council to justify the Order in Council revoking the pardon, but must merely consider whether the proper procedure was followed in conformity with the statute.

While section 7 of the *Criminal Records Act* (*supra*) gives no indication of the procedure to be followed for the revocation of a pardon by the Governor in Council but merely outlines the grounds on which this revocation can be sought, the wording of it clearly gives very wide discretion to the Governor in Council. The evidence need only be established to his satisfaction and the phrase "no longer of good conduct" can be given a very sweeping and all-embracing interpretation. Information could presumably be obtained by the Governor in Council in order to reach this conclusion from one or more sources. Evidence made before the Cliche Commission Inquiry into Union Freedom in the Construction Industry had been very widely publicized in the media during the hearings before that Commission, causing serious prejudice to the reputations of many persons named by the various witnesses. While the evidence in the record of this case does not show the reasons for the Solicitor General of Canada requesting the National Parole Board to make an investigation respecting plaintiff André Desjardins it is admitted that he did so as early as the autumn

[TRANSDUCTION] La question de savoir si, oui ou non, la preuve fournie était une «preuve suffisante» était une question de fait ressortissant au tribunal désigné, et la réponse affirmative du lieutenant-gouverneur en conseil ne pouvait être contestée devant aucune cour tout au moins tant que l'on n'avait pas démontré qu'il ne disposait d'aucune «preuve» qu'il pouvait, tout en agissant de façon judiciaire, considérer comme étant raisonnablement suffisante.

et de nouveau à la page 214:

[TRANSDUCTION] ... le lieutenant-gouverneur en conseil n'était pas tenu de suivre les règles de procédure régissant les procédures entamées devant une Cour de justice.

On ne peut prétendre qu'il ait agi sans tenir compte des droits des intimés et en l'absence d'une raison probante au contraire, on doit présumer qu'il a adopté la procédure suivie dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui accorde la loi, comme étant une façon convenable d'accomplir le devoir qui lui était confié. Selon leurs Seigneuries, les décisions qu'il a prises dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire sont finales et ne peuvent faire l'objet d'un examen judiciaire.

Par conséquent, dans les présentes procédures, la Cour ne peut ni ne doit examiner la preuve dans le but de déterminer si le gouverneur en conseil disposait d'une «preuve suffisante» pour justifier le décret du conseil révoquant le pardon, mais elle doit simplement juger si l'on a procédé de façon appropriée, conformément à la Loi.

Bien que l'article 7 de la *Loi sur le casier judiciaire* (précité) n'indique pas la façon dont le gouverneur en conseil doit s'y prendre pour révoquer un pardon, mais expose seulement les motifs justifiant une telle mesure, le libellé de l'article accorde clairement au gouverneur en conseil un pouvoir discrétionnaire très étendu. Il suffit que la preuve le convainque et les mots «a cessé de se bien conduire» peuvent s'interpréter de façon très large. Il est fort possible que le gouverneur en conseil puisse obtenir d'une ou plusieurs sources les informations nécessaires lui permettant de conclure en ce sens. Les dépositions faites devant la Commission d'enquête Cliche sur la liberté syndicale dans l'industrie de la construction ont fait l'objet d'une grande publicité de la part des organes d'information au cours des audiences devant cette Commission, portant sérieusement atteinte à la réputation de nombreuses personnes mentionnées par divers témoins. Bien que la preuve versée au dossier en l'espèce ne révèle pas les raisons pour lesquelles le Solliciteur général du Canada a demandé à la Commission nationale des libérations conditionnelles de faire enquête au sujet du demandeur André

of 1974, and, as stated previously the Governor in Council certainly had access to the Commission Report. The contents of this Report alone might well have been sufficient to establish to the satisfaction of the Governor in Council that Desjardins was no longer of good conduct. Since the matter had already been referred to the Parole Board however for investigation, the latter followed the procedure used for revocation of parole. I can find no fault with the decision to refer the matter to the Parole Board for investigation and report in the absence of any express provision in the Act as to how the investigation should be made. As counsel for plaintiff conceded the Governor in Council could not himself conduct an investigation, consider evidence or hear representations from plaintiff. This would have to be delegated to a Commissioner of some sort, who might be a lawyer appointed for this purpose, but who could be better qualified than members of the National Parole Board, accustomed to this type of inquiry? In *Ex parte Sullivan* (1941) 75 C.C.C. 70 it was found that the Minister of Justice may be satisfied of the necessity of making a detention under regulation 21 of the *Defence of Canada Regulations (Consolidation)* 1940 although he himself has made no personal investigation but merely acted on the recommendation of another person delegated to investigate and recommend. That is precisely what the Governor in Council did in this case. It has been held by a majority decision of the Supreme Court in the case of *Howarth v. National Parole Board*¹¹ that an order of the National Parole Board revoking parole is a decision entirely within the discretion of the Board as an administrative matter and thus was not subject to review under section 28. This judgment followed the decision of the Supreme Court in *Ex parte McCaud*¹² and the majority judgment also referred to the case of *Calgary Power Limited v. Copithorne*¹³. In that judgment, Martland J. at page 30 referred to the judgment of Lord Hewart C.J. in *The King v.*

Desjardins, il est reconnu qu'il l'a fait dès l'automne 1974 et comme on l'a déjà dit, le gouverneur en conseil pouvait assurément consulter le rapport de la Commission. Le contenu de ce rapport peut à lui seul avoir convaincu le gouverneur en conseil que Desjardins avait cessé de se bien conduire. Cependant, puisque la question avait déjà été soumise à la Commission des libérations conditionnelles aux fins d'enquête, cette dernière a observé les formalités appropriées en cas de révocation de la libération conditionnelle. Je ne vois rien de répréhensible dans la décision de renvoyer à la Commission des libérations conditionnelles la question aux fins d'enquête et de rapport en l'absence de toute disposition expresse dans la Loi indiquant comment doit se faire l'enquête. Comme l'a concédé l'avocat du demandeur, le gouverneur en conseil ne pouvait enquêter lui-même, étudier les témoignages ni entendre les observations du demandeur. Il fallait déléguer cette tâche à un commissaire, qui pouvait être un avocat désigné à cette fin, mais qui peut être plus compétent que les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles, rompus à ce genre d'enquête? Dans l'arrêt *Ex parte Sullivan* (1941) 75 C.C.C. 70, on a conclu que le ministre de la Justice peut être convaincu de la nécessité d'ordonner l'emprisonnement conformément au Règlement 21 du *Règlement sur la défense du Canada (consolidation)* 1940 bien qu'il n'ait procédé personnellement à aucune enquête, se contentant d'agir selon la recommandation d'une autre personne déléguée pour enquêter et faire des recommandations. C'est précisément ce que le gouverneur en conseil a fait en l'espèce. La Cour suprême, dans une décision majoritaire, a statué dans l'affaire *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*¹¹ qu'une ordonnance de la Commission nationale des libérations conditionnelles révoquant une libération conditionnelle est une décision qui relève entièrement du pouvoir discrétionnaire de la Commission en tant que question de nature administrative et partant, n'est pas susceptible d'examen en vertu de l'article 28. Cet arrêt a suivi la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Ex parte McCaud*¹² et le jugement majoritaire a aussi renvoyé à l'arrêt *Calgary Power Limited c. Copithorne*¹³. Dans

¹¹ [1976] 1 S.C.R. 453.

¹² [1965] 1 C.C.C. 168.

¹³ [1959] S.C.R. 24.

¹¹ [1976] 1 R.C.S. 453.

¹² [1965] 1 C.C.C. 168.

¹³ [1959] R.C.S. 24.

*Legislative Committee of the Church Assembly*¹⁴ in which he stated:

In order that a body may satisfy the required test it is not enough that it should have legal authority to determine questions affecting the rights of subjects; there must be super-added to that characteristic the further characteristic that the body has the duty to act judicially.

This passage was cited with approval by the Judicial Committee of the Privy Council in *Nakkuda Ali v. Jayaratne*¹⁵.

In rendering the majority judgment in the *Howarth* case however Pigeon J. was careful to state at page 475 that he was expressing no opinion as to whether notwithstanding section 23 of the *Parole Act*, some remedy before the Trial Division of the Federal Court might not be open in a similar case.¹⁶

In the dissenting judgment in the *Howarth* case reference was made to section 23, Dickson J. stating at page 465:

The decisions of the Board are not subject to appeal or review (s. 23). They are not investigatory or advisory. They are a final determination with conclusive effect.

In the present case, on the contrary, the final decision has to be made by the Governor in Council as to whether or not the pardon should be revoked so that whatever recommendation was made by the Parole Board was not a "final determination with conclusive effect". Justice Dickson in his dissent also made reference to the fact that since the *McCaud* case, section 16(4) of the

cette décision, le juge Martland, a mentionné à la page 30 le jugement du lord juge en chef Hewart, dans *Le Roi c. Legislative Committee of the Church Assembly*¹⁴ où il a déclaré:

^a [TRADUCTION] Pour répondre aux critères imposés, il ne suffit pas qu'un organisme soit habilité par la loi à trancher des questions touchant les droits de citoyens; il faut en plus qu'il soit tenu d'agir de façon judiciaire.

^b Cet extrait a été cité et approuvé par le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'arrêt *Nakkuda Ali c. Jayaratne*¹⁵.

^c Cependant, en prononçant le jugement majoritaire dans l'affaire *Howarth* le juge Pigeon a souligné à la page 475 qu'il ne se prononçait pas sur la question de savoir si, dans un cas semblable, nonobstant l'article 23 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, on ne pouvait chercher redressement devant la Division de première instance de la Cour fédérale¹⁶.

^d Dans le jugement dissident rendu dans l'affaire *Howarth*, le juge Dickson a mentionné l'article 23, déclarant à la page 465:

^e Les décisions de la Commission ne sont pas susceptibles d'appel ou de révision (art. 23). Elles ne sont pas investigatives ni consultatives. Elles sont des décisions finales emportant effet définitif.

^f En l'espèce, au contraire, c'est au gouverneur en conseil de décider en dernier ressort si le pardon doit être révoqué ou non de sorte que la recommandation de la Commission nationale des libérations conditionnelles n'était pas «une décision finale emportant effet définitif.» Le juge Dickson, dans son jugement dissident, a également souligné que depuis l'arrêt *McCaud*, l'article 16(4) de la

¹⁴ [1928] 1 K.B. 411 at 415.

¹⁵ [1951] A.C. 66.

¹⁶ Section 23 of the *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2 reads:

23. An order, warrant or decision made or issued under this Act is not subject to appeal or review to or by any court or other authority.

¹⁴ [1928] 1 K.B. 411 à la page 415.

¹⁵ [1951] A.C. 66.

¹⁶ L'article 23 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, c. P-2, dit:

23. Un ordre donné, un mandat décerné ou une décision rendue en vertu de la présente loi n'est susceptible d'aucun appel à un tribunal ou une autre autorité, ou d'aucune révision par un tribunal ou une autre autorité.

Parole Act has been amended, so that the Board is now required to cause to be conducted all such inquiries as it considers necessary upon referral to it of the case of a paroled inmate whose parole has been suspended and a decision to cancel the suspension or revoke the parole is not made until completion of such inquiries and the Board's review so that there is therefore an obligation to reach a decision which he finds to be of a judicial or quasi-judicial nature.

The distinction between the manner in which the Parole Board was acting in the present case as an investigative body mandated to do so by the Solicitor General of Canada and the way in which it is required to act in considering the revocation of a parole appears from a statement by the late S.A. de Smith in *Judicial Review of Administrative Action*, 3rd ed. (1973) at page 68 which is quoted at page 465 of the dissenting judgment in the *Howarth* case to the effect that "a body exercising powers which are of a merely advisory, deliberative, investigatory, or conciliatory character or which do not have legal effect until confirmed by another body, or involve only the making of a preliminary decision, will not normally be held to be acting in a judicial capacity".

In the case of *Guay v. Lafleur*¹⁷ an officer of the Department of National Revenue was authorized by the Deputy Minister to make an inquiry into the affairs of respondent and others and witnesses were summoned and questioned under oath but the respondent was not summoned nor did he receive any official notice that the inquiry was being held. At the opening of the inquiry attorneys appeared on his behalf and asked that he be allowed to be present and to be represented by counsel during the examination of all persons summoned by the investigator, which request was refused. An injunction was obtained but this was set aside by the Supreme Court. In rendering the judgment, Cartwright J. stated at pages 17-18:

¹⁷ [1965] S.C.R. 12.

Loi sur la libération conditionnelle de détenus a été modifié, de sorte que la Commission doit maintenant, lorsque lui est renvoyé le cas d'un détenu à liberté conditionnelle dont la libération conditionnelle a été suspendue, faire effectuer toutes les enquêtes y relatives qu'elle estime nécessaires et aucune décision n'est prise relativement à l'annulation de la suspension ou à la révocation de la libération conditionnelle avant que ces enquêtes ne soient terminées et que la Commission ait examiné la question; par conséquent, une décision doit être prise que le juge Dickson estime être de nature judiciaire ou quasi judiciaire.

La distinction entre la façon dont agissait la Commission nationale des libérations conditionnelles en l'espèce, en tant qu'organisme d'enquête tenant son mandat du Solliciteur général du Canada, et la façon dont elle doit agir lorsqu'elle prend en considération la révocation de la libération conditionnelle ressort d'une déclaration de feu S.A. de Smith dans *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd. (1973) à la page 68, citée à la page 465 du jugement dissident rendu dans l'affaire *Howarth*, à savoir qu'[TRADUCTION] «un organisme exerçant des pouvoirs qui sont simplement de nature consultative, délibérante, investigative, ou conciliatoire ou qui ne sont pas légalement efficaces sans confirmation par un autre organisme, ou qui ne s'appliquent seulement qu'à la prise d'une décision préliminaire, ne sera pas normalement considéré comme agissant à titre judiciaire.»

Dans l'affaire *Guay c. Lafleur*¹⁷ le sous-ministre du Revenu national a autorisé un fonctionnaire de ce ministère à faire enquête sur les affaires de l'intimé et d'autres personnes; il y eut audition de témoins, qui ont déposé sous serment mais l'intimé n'a pas été assigné pas plus qu'il n'a été officiellement avisé de la tenue de l'enquête. A l'ouverture de celle-ci, des avocats se sont présentés en son nom pour demander que leur client puisse assister à l'enquête et soit représenté par des avocats au cours de l'interrogatoire de tous ceux qui avaient été cités par l'enquêteur; cette requête fut rejetée. L'intimé a obtenu une injonction, que la Cour suprême a annulée. En rendant l'arrêt, le juge Cartwright a déclaré aux pages 17-18:

¹⁷ [1965] R.C.S. 12.

There are, of course, many administrative bodies which are bound by the maxim "*audi alteram partem*" but the condition of their being so bound is that they have power to give a decision which affects the rights of, or imposes liabilities upon, others.

It was of a body having such power that Lord Loreburn L.C. said in *Board of Education v. Rice* [1911] A.C. 179 at 182

I need not add that . . . they must act in good faith and fairly listen to both sides, for that is a duty lying upon everyone who decides anything.

The appellant in the case at bar has no power to decide anything.

and again at page 18:

Generally speaking, apart from some statutory provision making it applicable, the maxim "*audi alteram partem*" does not apply to an administrative officer whose function is simply to collect information and make a report and who has no power either to impose a liability or to give a decision affecting the rights of parties.

This judgment was referred to and distinguished in the recent case of *Saulnier v. Quebec Police Commission*¹⁸ in which Pigeon J. in rendering the judgment of the Court stated at page 578:

With respect, I must say that the function of the Commission is definitely not that of the investigator concerned in *Guay v. Lafleur*. That investigator was charged only with collecting information and evidence. The Minister of National Revenue could then unquestionably make use of the documentary evidence collected, but not of the investigator's conclusions. It is for this reason that it was held the investigator could refuse to allow the taxpayer concerned to be present or be represented by counsel at the kind of investigation provided for by the *Income Tax Act*.

He goes on to call attention to section 24 of the *Police Act* under which the inquiry in the *Saulnier* case was made which requires that no punitive action shall be taken unless the Commission has heard the party being investigated on the facts giving rise to the proposed censure or recommendation, unless, after having been invited to appear before the Commission within a reasonable delay, he has refused or neglected to do so. He refers with approval at pages 578-579 to the dissenting opinion of Casey J.A. in the Quebec Court of Appeal in which in distinguishing the *Guay v. Lafleur* case he stated with reference to the case before him:

[TRADUCTION] Bien sûr, il existe de nombreux organismes administratifs liés par la maxime «*audi alteram partem*» mais la raison en est qu'ils ont le pouvoir de rendre une décision qui atteint les droits de certaines personnes ou leur impose des obligations.

^a C'est d'un organisme investi d'un tel pouvoir que le lord chancelier Loreburn a dit dans l'arrêt *Board of Education c. Rice* [1911] A.C. 179 à la page 182

Inutile d'ajouter . . . qu'ils doivent agir de bonne foi et entendre impartialement les deux parties, car c'est là le devoir de toute personne ayant à juger quoi que ce soit.

^b L'appellant en l'espèce n'est pas autorisé à rendre une décision.

et il a ajouté à la page 18:

^c De façon générale, mise à part une disposition législative la rendant applicable, la maxime «*audi alteram partem*» ne s'applique pas à un agent d'administration dont la fonction consiste simplement à recueillir des renseignements et à faire un rapport et qui n'a aucunement le pouvoir d'imputer une responsabilité ni de rendre une décision portant atteinte aux droits des parties.

^d On a mentionné et établi une distinction avec ce jugement dans l'arrêt récent *Saulnier c. La Commission de police du Québec*¹⁸ dans lequel le juge Pigeon, prononçant la décision de la Cour, a déclaré à la page 578:

Avec respect, je dois dire que la fonction de la Commission n'est pas du tout celle de l'enquêteur en cause dans *Guay c. Lafleur*. Cet enquêteur était uniquement chargé de recueillir des renseignements et des éléments de preuve. Le ministre du Revenu national pouvait bien ensuite se servir des preuves documentaires recueillies, mais non des conclusions de l'enquêteur. C'est pourquoi l'on a décidé que l'enquêteur pouvait refuser de permettre au contribuable visé d'être présent ou représenté au genre d'enquête prévu par la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

^e Il mentionne ensuite l'article 24 de la *Loi de police* en vertu duquel a été faite l'enquête dans l'affaire *Saulnier* et qui dit que des sanctions ne peuvent pas être prises à moins que la Commission n'ait entendu sur les faits qui donnent lieu au blâme ou à la recommandation projetés la personne dont la conduite fait l'objet de l'enquête, sauf si cette personne a été invitée à se présenter devant la Commission dans un délai raisonnable et si elle a refusé ou négligé de le faire. Aux pages 578-579, il se reporte en l'approuvant au jugement dissident du juge Casey de la Cour d'appel de la province de Québec dans lequel, établissant une distinction avec l'affaire *Guay c. Lafleur*, il a déclaré en se reportant à l'affaire qui lui était soumise:

¹⁸ [1976] 1 S.C.R. 572.

¹⁸ [1976] 1 R.C.S. 572.

Appellant has rendered a decision that may well impair if not destroy Respondent's reputation and future. When I read the first and fourth considerations and the conclusions of the sixth recommendation and when I recall that the whole purpose of these reports is to present facts and recommendations on which normally the Minister will act the argument that no rights have been determined and that nothing has been decided is pure sophistry.

It can certainly be argued that in the present case the recommendation of the Parole Board with respect to the revocation of the pardon which was transmitted to the Solicitor General who in turn forwarded same to the Governor in Council, using the exact same words as the National Parole Board apparently did in recommending the revocation, would undoubtedly be adopted by the Governor in Council and that it is therefore perhaps sophistry to suggest that since the Parole Board was not making any decision but merely investigating the facts it was not obliged to act in a judicial or quasi-judicial manner.

The problem of reconciling this somewhat difficult jurisprudence has been dealt with at some length in the judgment of my brother Addy J. in the case of "*B*" v. *Commission of Inquiry* [1975] F.C. 602 (*supra*) when he states at pages 611-12, commenting on the *Saulnier* judgment (*supra*)—

The matter was decided in favour of the appellant on the sole ground that the Commission was exercising a judicial or quasi-judicial function because it was charged with making an investigation report which "may have important effects on the rights of persons dealt with in it" and because it was one which "impaired" the rights of the appellant.

This decision has caused me great concern, following as it does within four months of the *Howarth* decision (*supra*) of the same Court and having regard to what appears to be the *ratio decidendi* in the *Howarth* decision which in turn followed the *Calgary Power* case (*supra*) and the other cases to which I have referred, which were decided by that same Court. I inquired of all of the counsel at the hearing whether any of them could reconcile the *ratio decidendi* in the *Saulnier* case with that of the *Howarth* case and the other cases which the *Howarth* case followed and no satisfactory solution could be suggested.

Although, as stated by Pigeon J. in the *Saulnier* case, even though the Commission was reporting to the Minister who, strictly speaking, still had the legal right to implement or to refuse to implement the recommendations, and although from a practical standpoint, it must almost be taken for granted that he would follow the recommendation of the Commission which he had set up, yet, it must be remembered that in the *Howarth* case there was no other authority whatsoever capable of dealing

[TRADUCTION] L'appelante a rendu une décision qui peut nuire beaucoup à la réputation et l'avenir de l'intimé sinon les détruire. Quand je lis les premier et quatrième considérants et les conclusions de la sixième recommandation et quand je me rappelle que le seul but de ces rapports est de présenter des faits et des recommandations d'après lesquels normalement le Ministre agira, l'argument qu'aucun droit n'a été défini et que rien n'a été décidé est pur sophisme.

On peut certainement prétendre qu'en l'espèce, le gouverneur en conseil adopterait sûrement la recommandation de la Commission des libérations conditionnelles portant sur la révocation du pardon, transmise au Solliciteur général et adressée par ce dernier au gouverneur en conseil en reprenant fidèlement les termes dont s'est servie la Commission nationale des libérations conditionnelles lorsqu'elle a recommandé la révocation, et par conséquent, peut-être serait-ce un sophisme d'avancer que puisque la Commission nationale des libérations conditionnelles ne prenait aucune décision, mais au contraire ne faisait qu'enquêter sur les faits, elle n'était pas tenue d'agir de façon judiciaire ou quasi judiciaire.

Dans le jugement qu'il a rendu dans l'affaire "*B*" c. *La Commission d'enquête* [1975] C.F. 602 (précitée), mon collègue le juge Addy a traité assez longuement des difficultés qu'il y a à concilier cette jurisprudence assez compliquée lorsqu'il déclare aux pages 611 et 612, en parlant de l'arrêt *Saulnier* (précité):

La question a été tranchée en faveur de l'appelant au seul motif que la Commission exerçait une fonction judiciaire ou quasi judiciaire parce qu'elle était chargée de faire un rapport d'enquête qui «peut avoir des conséquences importantes sur les droits des personnes qui en font l'objet» et parce qu'elle «portait atteinte» aux droits de l'appelant.

Cette décision m'a beaucoup préoccupé, car elle a été rendue quatre mois après l'arrêt *Howarth* (précité), par la même cour et semble porter sur la *ratio decidendi* de l'arrêt *Howarth* lequel avait suivi l'arrêt *Calgary Power* (précité), et les autres arrêts que j'ai mentionnés, qui avaient été rendus par cette même cour. A l'audience, j'ai demandé aux avocats si l'un d'entre eux pouvait concilier la *ratio decidendi* de l'arrêt *Saulnier* et celle de l'arrêt *Howarth* et des autres arrêts suivis par l'arrêt *Howarth*; ils ne m'ont proposé aucune solution satisfaisante.

Comme l'a déclaré le juge Pigeon dans l'arrêt *Saulnier*, la Commission faisait rapport au Ministre qui, strictement parlant, avait encore juridiquement le pouvoir de mettre à exécution les recommandations ou de ne pas le faire, et, d'un point de vue pratique, on doit presque tenir pour acquis qu'il suivrait la recommandation de la Commission qu'il avait créée, mais il faut néanmoins se rappeler que, dans l'affaire *Howarth*, il n'y avait aucune autre autorité compétente pour régler la question

with the question of revocation of parole and that the decision was final from every standpoint and did not constitute merely a report to a higher authority. Again in the *Howarth* case, the Board was dealing with the liberty of the subject while in the *Saulnier* case it was concerned with conditions of his employment and his possible demotion.

No previous decision was referred to in the *Saulnier* case except the case of *Guay v. Lafleur* (*supra*) which is distinguished on the basis that the rights of the taxpayer were held to not even be affected by the assessment. Since the *Howarth* case which, as stated before, has followed several previous decisions of the Supreme Court of Canada was in no way mentioned in the *Saulnier* case, I cannot conclude that in the *Saulnier* case the Court intended to change the law or reverse its view of the law as expressed by its majority judgment in the former case. Nor can I subscribe either to the view of counsel for the applicant that the *Saulnier* case can be construed as authority for the proposition that the mere fact that a person is given the statutory right to be heard by a board or a commission makes that proceeding a judicial or quasi-judicial one. The *Saulnier* case does not purport to establish this principle. In this respect, I draw considerable comfort from the decision of my brother Collier J. in the case of *Grauer Estate v. The Queen* [1973] F.C. 355, where he held that, in hearings under section 18 of the *Expropriation Act*, R.S.C. 1970, (1st Supp.) c. 16 as to the necessity for the expropriation, where specific provision is made for the parties to be heard those hearings are still purely administrative proceedings since the hearings result merely in a report being made and since the presiding officer has no power to make a decision.

Mr. Justice Addy in addition to discussing the findings in the *Howarth*, *Calgary Power*, and *Guay v. Lafleur* cases also refers to two other Supreme Court judgments at pages 609-610 of his judgment stating as follows:

In *St. John v. The Vancouver Stock and Bond Company Limited* [1935] S.C.R. 441 an investigation was held under the *Securities Fraud Prevention Act* of British Columbia to determine whether a fraudulent act or an offence against the Act had been committed, and it was held that such an investigation was not a judicial or quasi-judicial proceeding in any sense and that the mere fact that a person's rights might be affected, as opposed to being determined, is not sufficient to make that proceeding a judicial or quasi-judicial one.

The case of *Godson v. City of Toronto* (1891) 18 S.C.R. 36 pertains to an inquiry by a judge as *persona designata* under a resolution of a municipal council passed pursuant to the provisions of the *Municipal Act*, where an investigation was carried out as to whether there had been fraud or misconduct, or misfeasance or breach of trust on the part of any person having a contract with the municipality. The Act provided that the Judge would have the powers of a commissioner under a Public Inquiries Act and was under the duty to report. The judgment of the Court of Appeal of Ontario was upheld by the Supreme Court of Canada and it was held that in no sense did this constitute a judicial proceeding, as the object was to obtain

de révocation de la libération conditionnelle et que la décision était définitive à tout point de vue et ne représentait pas un simple rapport adressé à une autorité supérieure. En outre dans l'affaire *Howarth* la Commission avait à décider de la liberté d'un sujet alors que dans l'affaire *Saulnier* elle s'occupait des conditions de l'emploi de celui-ci et de son éventuelle rétrogradation.

L'arrêt *Saulnier* n'a cité aucune décision antérieure, à l'exception de l'arrêt *Guay c. Lafleur* (précité), qui se distingue du fait qu'il a établi que les droits d'un contribuable n'étaient pas affectés par la cotisation. Puisque l'arrêt *Saulnier* n'a fait aucune mention de l'arrêt *Howarth* qui, comme je l'ai déjà dit, avait suivi plusieurs décisions antérieures de la Cour suprême du Canada, je ne peux pas conclure que, dans l'arrêt *Saulnier*, la Cour entendait modifier le droit ou reviser l'interprétation qu'elle en avait faite dans ce dernier arrêt majoritaire. Je ne peux non plus souscrire à l'opinion de l'avocat du requérant, selon laquelle l'arrêt *Saulnier* peut être considéré comme un précédent établissant le principe que la procédure est judiciaire ou quasi judiciaire, par le simple fait qu'une loi accorde à une personne le droit d'être entendue par un conseil ou une commission. L'arrêt *Saulnier* n'est pas censé établir ce principe. A ce sujet, je trouve un appui considérable dans la décision de mon collègue le juge Collier dans l'affaire *La succession Grauer c. La Reine* [1973] C.F. 355, où il a décidé que, dans les auditions tenues en vertu de l'article 18 de la *Loi sur l'expropriation* S.R.C. 1970, (1^{er} Supp.) c. 16 en ce qui concerne la nécessité de l'expropriation, lorsqu'une disposition spéciale prévoit que les parties seront entendues, ces auditions revêtent un caractère purement administratif puisqu'elles ne peuvent donner lieu qu'à un simple rapport et que le fonctionnaire qui en est chargé n'a pas le pouvoir de rendre une décision.

Aux pages 609 et 610 de sa décision, en plus de discuter des conclusions des arrêts *Howarth*, *Calgary Power*, et *Guay c. Lafleur*, le juge Addy renvoie à deux arrêts de la Cour suprême, déclarant ce qui suit:

Dans l'affaire *St. John c. The Vancouver Stock and Bond Company Limited* [1935] R.C.S. 441, une enquête a été tenue en vertu de la *Securities Fraud Prevention Act* de la Colombie-Britannique pour déterminer si un acte frauduleux ou une violation de la Loi avait été commis et il a été décidé qu'une telle enquête ne constituait, en aucune façon, une procédure judiciaire ou quasi judiciaire et que le simple fait qu'une procédure puisse affecter—et non pas déterminer—les droits d'une personne ne suffit pas à lui conférer le caractère judiciaire ou quasi judiciaire.

L'arrêt *Godson c. City of Toronto* (1891) 18 R.C.S. 36 porte sur une enquête effectuée par un juge en qualité de *persona designata* en vertu d'une résolution d'un conseil municipal, prise conformément aux dispositions de la *Municipal Act*; l'enquête avait été faite pour déterminer s'il y avait eu fraude, mauvaise conduite, infraction ou abus de confiance de la part des personnes ayant contracté avec la municipalité. La Loi prévoyait que le juge aurait les pouvoirs conférés à un commissaire en vertu d'une Loi sur les enquêtes publiques et avait pour mission de présenter un rapport. L'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario a été confirmé par la Cour suprême du Canada et il a été décidé que cette enquête ne constituait, en aucune façon,

information for the council as to the conduct of their members, officers and contractors and upon this report the council might, in their discretion, take action.

He found that in the case before him the Commissioner was merely exercising an administrative function and in fact concluded that the jurisdiction of the Trial Division under section 18 to make a declaratory order could only arise in such a case. At page 619 he states:

In the case of a declaratory order, since a board or commission, exercising judicial or quasi-judicial powers, was never subject to court action or to equitable remedies or processes, and since the required relief against any such body is available by prohibition or by judicial review by the Court of Appeal under section 28, I cannot envisage section 18 as creating a new remedy by way of declaratory order in such case. Declaratory judgments are not available in the case of decisions or actions of any such body. However, since some meaning must be given to the words, they must therefore be taken to grant jurisdiction in the case of a federal board, etc., exercising non-judicial functions.

The difficulty in the present case is threefold in the light of the foregoing jurisprudence.

1. There is no direction in the statute that plaintiff should be heard in connection with an inquiry into the revocation of his pardon since in fact no procedure whatsoever is set forth in the statute indicating how an investigation is to be made in order for the Governor in Council to conclude that the pardon should be revoked.

2. The recommendation of the Parole Board or more specifically the Commissioners making the investigation cannot determine the issue which has to be dealt with by the Governor in Council; however it must be said that from the practical point of view it is highly probable that the recommendation will be adopted.

3. If it is concluded that the investigation has to be made in a judicial or quasi-judicial manner, then there is some doubt as to whether the Trial Division has jurisdiction under section 18 to entertain this declaratory action.

Although it has been held in several of the aforementioned cases that the mere fact that the rights of a party will be affected by the decision

une procédure judiciaire puisqu'elle avait pour objet d'obtenir des renseignements pour le conseil en ce qui concerne la conduite de ses membres, fonctionnaires et entrepreneurs et qu'à partir de ce rapport, le conseil pourrait, à sa discrétion, prendre des mesures.

^a Il a jugé que dans l'affaire qui lui était soumise, le commissaire remplissait simplement une fonction administrative et en fait il a conclu que la compétence qu'accorde l'article 18 à la Division de première instance de rendre une ordonnance déclaratoire ne pouvait s'exercer que dans un cas semblable. Il déclare à la page 619:

En ce qui concerne l'ordonnance déclaratoire, puisqu'un office ou une commission, exerçant des pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires, ne pouvait jamais faire l'objet d'une action en justice ou de redressements ou procédures en *equity*, et puisque le redressement approprié contre un tel organisme s'obtient par voie de bref de prohibition ou d'examen judiciaire par la Cour d'appel en vertu de l'article 28, je ne peux pas considérer que l'article 18 a ainsi créé un nouveau redressement par voie d'ordonnance déclaratoire. En ce qui concerne les décisions ou actions d'un tel organisme, on ne peut obtenir de jugements déclaratoires. Cependant, puisqu'il faut donner un sens aux mots, ils doivent donc être entendus comme accordant la compétence sur un office fédéral, etc., exerçant des fonctions non judiciaires.

^e A la lumière de la jurisprudence précitée, nous faisons face en l'espèce à une triple difficulté.

1. On ne trouve dans la Loi aucune disposition portant que le demandeur doit être entendu au cours de l'enquête sur la révocation de son pardon puisqu'en fait, la Loi reste muette sur la façon dont doit se tenir l'enquête permettant au gouverneur en conseil de conclure que la révocation du pardon s'impose.

2. La recommandation de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ou plus particulièrement celle des commissaires chargés de l'enquête, ne peut régler la question, la décision finale relevant du gouverneur en conseil; cependant, il faut dire qu'en pratique, il est plus que probable que la recommandation sera adoptée.

3. Si l'on conclut que l'enquête doit se faire selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire, il n'est pas certain que l'article 18 accorde à la Division de première instance la compétence pour connaître de telles actions déclaratoires.

^j Selon plusieurs des arrêts susmentionnés, il ne faut pas nécessairement prendre une décision selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire simple-

does not necessarily mean that it must be made in a judicial or quasi-judicial manner, I am inclined to the view that the decision arrived at in the present case to revoke the pardon was not one which should have been arrived at without complying with the rules of natural justice including the right of plaintiff to be heard and to make representations. In so concluding, however, I am not unmindful of the finding in the case of *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company* (*supra*) that the Court cannot question what was considered by the Governor in Council to constitute reasonable proof and also that the Governor in Council is not bound to govern himself by rules of procedure regulating proceedings in the courts of justice and that the procedure followed must be presumed in the absence of some conclusive reason to the contrary to have been adopted in the exercise of his discretion under the statute as a proper mode of discharging the duty entrusted to him.

This brings us to the conclusion to be decided, namely, whether as a matter of fact the nature of the inquiry and the manner in which it was conducted failed to give due effect to the *audi alteram partem* maxim and to comply with rules of natural justice. In this connection plaintiff first alleged bias on the part of the Commissioners making the inquiry. This contention arose from the somewhat unfortunate wording of the second paragraph of the letter of May 21st, 1975, to Mr. Desjardins calling on him to appear and advising him that he or his legal advisor would have the right to make all representations deemed advisable before the Commission. This second paragraph read—

[TRANSLATION] In conformity with section 7 of the law the Commission presently proposes to recommend to the Solicitor General of Canada the revocation of the pardon granted you.

It was contended that this indicated that they had already made up their mind and reference is made to the case of *Cathcart v. The Public Service Commission*¹⁹ in which it was held that where a quasi-judicial body has read and become familiar with one side of an issue upon which it is required to adjudicate there is danger that the Board's ability to act impartially at the subsequent hearing has been impaired. Without disagreeing with this

ment parce qu'elle portera atteinte aux droits d'une partie; je n'en estime pas moins qu'en l'espèce, il ne fallait pas révoquer le pardon sans tenir compte des principes de justice naturelle, y compris le droit du demandeur de se faire entendre et de présenter des observations. En concluant de la sorte, je n'oublie pas la décision rendue dans l'affaire *Wilson c. Esquimalt and Nanaimo Railway Company* (précitée) portant premièrement que la Cour ne peut mettre en doute ce que le gouverneur en conseil considère être une preuve suffisante et, deuxièmement, que le gouverneur en conseil n'est pas astreint à suivre les règles de procédure régissant les actions engagées devant les cours de justice et en l'absence de raisons concluantes établissant le contraire, il faut présumer qu'il a adopté la procédure suivie en exerçant le pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi, avec le souci d'accomplir convenablement le devoir dont il était chargé.

Ce qui nous amène à la question à résoudre en l'espèce, c'est-à-dire savoir si, en fait, vu la nature de l'enquête et la façon dont on y a procédé, le brocard *audi alteram partem* et les règles de justice naturelle ne s'en sont pas trouvées frustrées? A ce propos, le demandeur a tout d'abord allégué que les commissaires chargés de l'enquête étaient prévenus contre lui. A motivé cette prétention, la rédaction malheureuse du second paragraphe de la lettre datée le 21 mai 1975, adressée à Desjardins pour l'informer que lui-même ou son conseiller juridique avait le droit de se présenter devant la Commission pour faire toutes les représentations jugées opportunes. Voici le paragraphe en question:

Conformément à l'article 7 de ladite loi, la Commission se propose présentement de recommander au Solliciteur général du Canada la révocation du pardon octroyé.

On a vu dans ce paragraphe la preuve que les commissaires s'étaient déjà fait une idée et on a renvoyé à l'arrêt *Cathcart c. La Commission de la Fonction publique*¹⁹ où il est dit que lorsqu'un organe quasi judiciaire s'est familiarisé au préalable avec un aspect du litige sur lequel il est tenu de se prononcer, il est à craindre que son aptitude à agir avec impartialité à l'audience qui doit suivre se trouve diminuée. Sans être en désaccord avec

¹⁹ [1975] F.C. 407.

¹⁹ [1975] C.F. 407.

judgment I must seriously doubt whether it is applicable to the facts of the present case. Certainly in applying section 4(4) of the Act when granting a pardon the Commission completes its inquiries without any reference to the party being investigated and it is only if it proposes to make an adverse recommendation that he is then given the opportunity to make representations. The Board, in the absence of other guidance from the Act as to the proper procedure to be followed when it was called upon to investigate the possible cancellation of the pardon can hardly be blamed for following the same procedure of first examining the material before it. While it might have been preferable had the second paragraph of the letter to Mr. Desjardins merely indicated that the Commission was considering whether it should recommend the revocation to the Solicitor General and invited him to make his representations, rather than indicating that it was proposing to make such a recommendation which converted the letter to him to a sort of "show cause" notification shifting the burden of establishing that he was still of good conduct to him, I am not prepared to conclude that this was sufficient to prevent them from completing their inquiry and making their recommendation especially as this was only a recommendation in any event and not a final decision by them. I now turn to the question of whether the *audi alteram partem* rule was complied with in their conduct of the proceedings. It is not denied that plaintiff was given every opportunity to make representations and be heard on two occasions and on advice of his counsel made no statement, the contention being that before making a statement he had to know the exact nature of the evidence which the Commissioners had against him on which they proposed to rely in making their recommendation. Possibly one of the best expressions of the *audi alteram partem* is found in the case of *Kanda v. Government of the Federation of Malaya*²⁰ in which it was stated at page 337:

If the right to be heard is to be a real right which is worth anything, it must carry with it a right in the accused man to know the case which is made against him. He must know what evidence has been given and what statements have been made affecting him: and then he must be given a fair opportunity to correct or contradict them.

²⁰ [1962] A.C. 322.

cette décision, je doute sérieusement qu'elle puisse s'appliquer aux faits en l'espèce. Il ressort clairement de l'article 4(4) de la Loi que lorsqu'elle octroie un pardon, la Commission mène à bien son enquête sans prendre contact avec la personne qui en est l'objet; cette dernière a la possibilité de présenter des observations seulement si la Commission se propose de faire une recommandation défavorable. La Loi étant muette sur les modalités de l'enquête préalable à la révocation possible du pardon, peut-on blâmer la Commission d'avoir étudié d'abord les documents dont elle disposait, comme elle le fait lorsqu'il s'agit d'octroyer un pardon? Sans doute eût-il mieux valu que le second paragraphe de la lettre adressée à Desjardins portât simplement que la Commission étudiait la possibilité de recommander la révocation de son pardon au Solliciteur général, tout en l'invitant à présenter ses observations, plutôt que d'indiquer son intention de faire une telle recommandation, obligeant ainsi le demandeur à justifier ses objections et à prouver qu'il n'avait pas cessé de se bien conduire; néanmoins, je ne suis pas disposé à conclure que cela suffisait à les empêcher de terminer leur enquête et de faire leur recommandation, d'autant plus qu'il s'agissait seulement d'une recommandation de leur part et non d'une décision finale. J'en arrive maintenant à la question de savoir si, dans la conduite de leur enquête, les commissaires ont observé la règle *audi alteram partem*. On ne conteste pas que le demandeur a eu, à deux reprises, toute possibilité de présenter des observations et de se faire entendre et c'est sur l'avis de son avocat qu'il n'a rien dit, au motif qu'avant de faire une déclaration, il lui fallait connaître la nature exacte de la preuve dont disposaient les commissaires à son encontre et sur lesquelles ils entendaient fonder leur recommandation. L'arrêt *Kanda c. Government of the Federation of Malaya*²⁰ exprime particulièrement bien la règle *audi alteram partem* à la page 337:

[TRADUCTION] Si le droit d'être entendu doit avoir une valeur réelle et pratique, il doit comporter, pour l'accusé, le droit de connaître la preuve réunie contre lui. Ce dernier doit être informé des témoignages et des déclarations qui l'intéressent et avoir la possibilité de les rectifier ou de les contredire.

²⁰ [1962] A.C. 322.

Another statement was made in the case of *Confederation Broadcasting Limited v. Canadian Radio-Television Commission*²¹ in which Spence J. stated at page 925:

It is quite plain that the requirements of natural justice demand that a person have full and complete notice of the charges against him and an opportunity to reply thereto.

In the case of *Teasdale v. Liquor Permit Control Commission*²² Jacques Dugas J. stated at page 323:

[TRANSLATION] One does not give an individual the occasion to have himself heard if he is not informed as to what it is in his interest to have himself heard about. How can he prepare himself adequately for a hearing if he does not know what he must face.

In the case of *Lazarov v. Secretary of State of Canada*²³ at pages 940-41 Thurlow J. states:

That is not to say that a confidential report or its contents need be disclosed to him but the pertinent allegations which if undenied or unresolved would lead to rejection of his application must, as I see it, be made known to him to respond to them and he must have a fair opportunity to dispute or explain them.

In the case of *Komo Construction Inc. v. Quebec Labour Relations Board*²⁴ Pigeon J. states at page 175—

[TRANSLATION] Insofar as the application of the rule *audi alteram partem* is concerned it must be noted that it does not imply that he must always be granted a hearing. The obligation is to furnish to the party the occasion to make his contentions known. In the present case in the face of a contestation which raises only a question of law the Commission did not abuse its discretion in deciding that it had no need to hear anything further before rendering its decision.

A careful examination of these cases indicates that a party must always be given an opportunity to be heard unless natural justice is to be denied to him, and, while normally in order to make adequate representations he must know what the charges against him are, this need not be the case if he already is fully aware of what he is accused of. In the present case it cannot be doubted that plaintiff Desjardins was fully aware of all the evidence which had been presented before the Cliche Commission relating to his conduct and

Dans l'arrêt *Confederation Broadcasting Limited c. Le Conseil de la radio-télévision canadienne*²¹, le juge Spence a déclaré à la page 925:

Il est très clair que la justice naturelle exige qu'une personne connaisse parfaitement et complètement les accusations portées contre elle et qu'elle ait l'occasion de répondre à ces accusations.

Dans l'arrêt *Teasdale c. Commission de contrôle des permis d'alcool*²², le juge Jacques Dugas a déclaré à la page 323:

On ne donne pas à un individu l'occasion de se faire entendre si on ne l'informe pas de ce sur quoi il a intérêt de se faire entendre. Comment peut-il se préparer adéquatement à l'audition, s'il ne sait pas ce qui l'attend.

Voici ce qu'a déclaré le juge Thurlow dans l'arrêt *Lazarov c. Le Secrétaire d'État du Canada*²³ aux pages 940-41:

Ceci ne veut pas dire qu'on doit nécessairement lui communiquer le texte ou la teneur d'un rapport confidentiel; mais on doit le lui faire connaître suffisamment bien pour lui permettre de répondre aux allégations pertinentes qui, si on ne leur oppose aucune dénégation ou explication entraîneront le rejet de sa demande. On doit donc lui donner une possibilité raisonnable de les contester ou de s'en expliquer.

Dans *Komo Construction Inc. c. Commission des Relations de Travail du Québec*²⁴, le juge Pigeon déclare à la page 175:

Pour ce qui est de l'application de la règle *audi alteram partem*, il importe de noter qu'elle n'implique pas qu'il doit toujours être accordé une audition. L'obligation est de fournir à la partie l'occasion de faire valoir ses moyens. Dans le cas présent, en face d'une contestation qui soulève uniquement un moyen de droit, la Commission n'abusa pas de sa discrétion en décidant qu'elle n'avait pas besoin d'en entendre davantage avant de rendre sa décision.

Un examen attentif de ces arrêts indique qu'une partie doit toujours avoir l'occasion de se faire entendre à moins de lui nier toute justice naturelle et bien que normalement, elle doit connaître les accusations portées contre elle afin de présenter des observations appropriées, ce n'est pas essentiel si elle est déjà au courant de ce dont on l'accuse. En l'espèce, il ne fait aucun doute que le demandeur Desjardins connaissait parfaitement les témoignages relatifs à sa conduite présentés devant la Commission Cliche, lesquels ont poussé cette

²¹ [1971] S.C.R. 906.

²² [1974] S.C. 319.

²³ [1973] F.C. 927.

²⁴ [1968] S.C.R. 172.

²¹ [1971] R.C.S. 906.

²² [1974] C.S. 319.

²³ [1973] C.F. 927.

²⁴ [1968] R.C.S. 172.

which led to the Report of the Commission which evidently made allegations against him of so serious a nature that the Attorney General of Quebec sought to have his pardon revoked. Steps leading to this had already been undertaken by the Solicitor General of Canada many months previously, possibly as a result of the revelations made during the hearings before the Cliche Commission, although the record does not specifically disclose this. In any event a copy of the Report was undoubtedly in his possession or in possession of his attorney and would have been examined and studied by them so that he was fully aware of what he was being charged with on which the Commissioners of the Parole Board proposed to make their recommendation that he was no longer of good conduct. There is no reason whatsoever to assume that they had, or required any further evidence against him other than what could be found in the Report. While the contents of the Report are not in the record of this case, nor would the Court in any event be entitled to make a finding as to whether they were sufficient to justify the conclusion arrived at by the Governor in Council that plaintiff was no longer of good conduct, it is specious on plaintiff's part to state that he did not know what the charges were against him and therefore could not reply to them. While in the one hand I fail to see why the Commissioners persistently refused, apparently as a matter of principle, and in accordance with their practice in considering applications for parole or for the revocation thereof, to disclose to him what evidence they had against him, when they merely had to mention the Cliche Report, which alone might well have been sufficient, plaintiff has no one but himself to blame if he refused to make any representations on his own behalf when given ample opportunity to do so. Whether or not these representations would have resulted in a different recommendation by the Commissioners or the Parole Board is not an issue which is before me, but I cannot find that he was not given a full opportunity to be heard. Therefore, I must conclude that, even if the proceedings were of a judicial or quasi-judicial nature and had to be conducted in accordance with the rules of natural justice, these rules were substantially complied with and plaintiff's action is therefore dismissed.

dernière à faire un rapport contenant des allé-
gations si sérieuses contre lui que le Procureur gé-
néral de la province de Québec a demandé la révoca-
tion de son pardon. Plusieurs mois plus tôt, le
a Solliciteur général du Canada avait déjà entrepris
des démarches en ce sens, probablement à la suite
de révélations faites au cours des audiences tenues
par la Commission Cliche, bien que le dossier ne le
dise pas spécifiquement. Quoi qu'il en soit, le
b demandeur ou son avocat avait certainement en sa
possession une copie du rapport, que tous deux
avaient lu et étudié, de sorte que Desjardins con-
naissait parfaitement les accusations portées
contre lui et sur lesquelles les commissaires de la
c Commission nationale des libérations conditionnel-
les allaient fonder leur recommandation portant
qu'il avait cessé de se bien conduire. Il n'y a
aucune raison pour supposer qu'ils possédaient, ou
avaient besoin contre lui, de preuves autres que
d celles contenues dans le rapport. Bien que le dos-
sier ne fasse pas état de la teneur de ce rapport,—
et d'ailleurs la Cour ne pourrait conclure si elle
justifiait le gouverneur en conseil de décider que le
demandeur avait cessé de se bien conduire—il est
e spécieux de la part de ce dernier de s'être déclaré
ignorant des accusations dont il faisait l'objet et
partant, incapable d'y répondre. Je ne vois pas
pourquoi les commissaires ont refusé obstinément,
par principe semble-t-il, et selon leur pratique
f lorsqu'ils étudient les demandes d'octroi ou de
révocation de la liberté conditionnelle, de révéler
au demandeur les preuves réunies contre lui alors
qu'il leur aurait probablement suffi de mentionner
le rapport Cliche; cependant, Desjardins n'a qu'à
g s'en prendre à lui-même s'il a refusé de présenter
des observations à sa décharge quand il en avait la
possibilité. Je n'ai pas à me prononcer sur la
question de savoir si ces observations auraient
incité les commissaires ou la Commission nationale
h des libérations conditionnelles à faire une recom-
mandation différente, mais je ne puis conclure que
Desjardins n'a pas disposé de l'entière liberté de se
faire entendre. Par conséquent, je dois statuer que
même si les procédures étaient de nature judiciaire
i ou quasi judiciaire et devaient être conduites con-
formément aux principes de la justice naturelle,
ces principes ont en fait été observés de façon
satisfaisante et l'action du demandeur est donc
rejetée.